

ELINA KINNUNEN

# Yhdistävä viestintä

*Viestinnän rakentuminen  
sosiaali- ja terveysjohtamisen rajapinnoilla*



ELINA KINNUNEN

Yhdistävä viestintä

*Viestinnän rakentuminen  
sosiaali- ja terveysjohtamisen rajapinnoilla*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston

Johtamiskorkeakoulun tiedekuntaneuvoston  
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi

Tampereen yliopiston Pinni A -rakennuksen  
Paavo Koli -salissa, osoite Kanslerinrinne 1

Tampere, 10.1.2019 klo 12.

# AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

<i>Vastuuohjaaja ja kustos</i>	Professori Arto Haveri Tampereen yliopisto	
<i>Ohjaaja</i>	Yliopistonlehtori Jenni Airaksinen Tampereen yliopisto	
<i>Esitarkastajat</i>	Tutkimusjohtaja, dosentti Torsti Hyyryläinen Helsingin yliopisto	Professori Vilma Luoma-aho Jyväskylän yliopisto
<i>Vastaväittäjä</i>	Professori Vilma Luoma-aho Jyväskylän yliopisto	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2019 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-0986-2 (painettu)

ISBN 978-952-03-0987-9 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0987-9>

PunaMusta Oy  
Tampere 2019

# Esipuhe

Kun 1990-luvun lamavuosien jälkeen aloitin työurani sosiaali- ja terveysalan viestintätehtävissä, vain harvan viestinnän ammattilaisen intohimona olivat huono-osaisuus ja sosiaalityö tai sairaudet ja niiden hoito. Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinointiviestinnästä ei puhuttu mitään. Maailma on kuitenkin muuttunut, ja nyt meillä on tämä sote kaikkien viestinnän konsulttienkin huulilla.

Minulla on ollut ilo työskennellä pari vuosikymmentä erilaisten sosiaali- ja terveysjohtajien kanssa. Monet heistä ovat olleet pitkän uran tehneitä johtajia, joille arvot ja etiikka ovat olleet erityisen tärkeitä. Monet ovat johtaneet innostavasti ja kannustaneet kehittämään viestintää. Jotkut heistä muistan erityisen rohkeina, luovina ja karismaattisina. Vuosien aikana on tullut eteen monia kiinnostavia ilmiöitä, joita en ole osannut selittää itselleni enkä muille. Vasta esimieheni Rauno Ihalainen Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä näki asiat väitöskirjan muodossa ja tarjosi edellytykset myös sen joustavaan tekemiseen. Rauno, ansaitset isot kiitokset tuesta ja kannustuksesta tässä savotassa.

Työpaikallani yliopistollisessa sairaalassa olen saanut käydä monia arvokkaita tutkimustyöhön ja johtamiseen liittyviä keskusteluja. Johtamisesta on välillä väiteltäkin. Väitöskirjan tekeminen on myös luonnollisesti vaikuttanut oman tiimini johtamiseen. Kiitos Tiina, Sami, Anni, Marja-Leena ja Paula, kun olette sietäneet kaikenlaisia tilapäisjärjestelyjä. On ollut myös ihana nähdä, että oma työpanos ei ole korvaamaton.

Olen kulkenut ison osan tutkimusmatkaani Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun kunnallispolitiikan lehtori Jenni Airaksisen innostavassa ohjauksessa. Jennin kanssa on tullut puhuttua maailma lähes valmiiksi ja tehtyä sote-uudistuskin moneen kertaan. Kiitos elämänmakuisesta vuorovaikutuksesta sekä loputtomasta uskosta tekemiseeni! Homma ei olisi kuitenkaan tullut ihan valmiiksi ilman professori Arto Haverin viimeisen vuoden määrätietoista ja rakentavaa otetta ohjaukseen. Lämmin kiitos ammattimaisista näkökulmista, jotka olet osannut eri vaiheissa selkeästi viestiä ja tarvittaessa huumorillakin höystää.

Haluan kiittää myös esitarkastajiksi lupautuneita professori Vilma Luoma-ahoa Jyväskylän yliopistosta ja dosentti, tutkimusjohtaja Torsti Hyyryläistä Helsingin yliopistosta tarkasta paneutumisesta tämän tutkimuksen eri osa-alueisiin. Vilma-Luoma-ahoa kiitän myös lupautumisesta vastaväittäjäksi. Keskustelu viestinnästä ja johtamisesta jatkukoon väitöstilaisuudessa ja sen jälkeenkin.

Olen tehnyt tätä tutkimusta työn ohessa ja Koulutusrahaston tuella kotona Kangasalla mutta myös monissa muissa Suomen kunnissa: uimahalleissa, kirjastoissa, hotellihuoneissa ja joskus huoltoasemallakin. Etenkin tyttären uintiharrastus ja siitä muodostunut aikuisten ystäväpiiri ovat tarjonneet tarpeellista tuuletusta eri aikoina. Kirjoittaminen itsessään on suonut aikaa pysähtyä ja ajatella, tuijotella kauas Längelmäveden horisonttiin. Jos tutkimustyö onkin edennyt itselleni poikkeuksellisen suunnitelmallisesti, samaa ei voi sanoa henkilökohtaisesta elämästä. Kiitos kaikille läheisilleni, jotka ovat seisseet rinnallani elämäntilanteen muuttuessa. Erityisen lämpimästi ajattelen vanhempiani Kaija ja Tauno Hietasta, jotka ovat kannustaneet ja tukeneet minua pienestä lähtien oppimaan ja opiskelemaan uusia asioita. Myös kiinnostus yhteiskunnallisiin kysymyksiin on syntynyt lapsuudenkodissa, jonka ovet olivat aina avoinna kaikenlaisille ihmisille niin hyvinä kuin huonoinakin hetkinä.

Vaikka olen tutkimustyön takia ollut fyysisesti enemmän kotona kuin keskimäärin, henkisessä läsnäolossa on varmasti ollut toivomisen varaa. Teini-ikään ehtinyt tyttäreni on sietänyt tätä kunnioitettavan pitkäjänteisesti ja myönteisesti ihan loppuun asti. Vaikka monia mukavia asioita olemme joutuneet siirtämään ”sitten kun” -osastoon, paljon olemme myös yhdessä ehtineet tehdä ja kokea. Kiitos Kanerva, että olet!

*Maaailma on kaunis ja hyvä elää sille  
Jolla on aikaa ja tilaa unelmille  
Ja mielen vapaus, ja mielen vapaus.  
On vapautta kuunnella metsän huminoita  
Kun aamuinen aurinko kultaa kallioita  
Ja elää elämäänsä, ja elää elämäänsä.  
(Vexi Salmi)*

Toivonrannassa 28.11.2018

Elina Kinnunen

## Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan sosiaali- ja terveysjohtajan viestinnällistä johtajuutta. Tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää yhteisöviestinnän rakentumista rajapintoja ylittävässä ja yhdistävässä julkisessa hallinnassa. Sosiaali- ja terveysjohtajan johtamisen rajapintoja tässä tutkimuksessa ovat kunnan henkilöstö, yleisjohto, poliittiset päättäjät, asukkaat ja asiakkaat, muut kunnat ja kuntayhtymät, järjestöt, yritykset, valtio ja media. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan sitä, mistä tekijöistä koostuvat rajapintoja yhdistävän sosiaali- ja terveysjohtajuuden viestinnän edellytykset.

Sosiaali- ja terveysjohtaja työskentelee kompleksisessa toimintaympäristössä, jossa tulee ymmärtää ja yhdistää erilaisten sidosryhmien odotuksia ja tarpeita. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää organisaatorajojen ylittämistä ja yhdistämistä sekä kykyä johtaa verkostomaisissa rakenteissa. 2010-luvun toimintaympäristö haastaa erityisesti hierarkkista ja professiokeskeistä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiokulttuuria, joka perustuu lineaariseen prosessien johtamiseen.

Johtajuutta tarkastellaan 19:n sosiaali- ja terveysjohtajan haastattelun avulla neljässä kaupungissa, joissa johtamisen toimintaympäristö muodostuu useista rajapinnoista ja monitoimijaisesta palvelurakenteesta. Laadullisen lähestymistavan avulla on pyritty tavoittamaan monipuolisesti ilmiöitä, jotka ovat ajankohtaisia myös uudistettaessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta (maakunta- ja sote-uudistus). Tutkimuskaupungeista kaksi on toiminut tutkimusajankohtana tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Aineisto koostuu vuosina 2014–2015 tehtyjen teemahaastattelujen lisäksi taustoittavasta dokumenttiaineistosta.

Haastatteluaineisto on analysoitu soveltamalla laadullista sisällönerittelyä sekä narratiivista menetelmää hyödyntäen. Tutkimuksen tieteenfilosofinen lähtökohta on fenomenologis-hermeneuttinen, jossa johtamisen ja julkisen hallinnan todellisuus nähdään sosiaalisena konstruktiona ja viestintä merkitysten tuottamisena. Konstruktiossa kieli on tapa jäsentää ilmiötä ja rakentaa toimintaa, tapahtumia ja organisaatioita.

Viestinnän avulla voi sekä hallita että lisätä toimintaympäristön kompleksisuutta. Dynaamisen organisaatioviestinnän teorian mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan sekä integroivaa, kompleksisuutta jäsentävää viestintää että uudistavaa ja samalla kaaoksen tunnetta lisäävää viestintää.

Sosiaali- ja terveysjohtajien haastattelujen perusteella on tunnistettu viestinnällisiä rooleja, viestinnän johtajuustyppejä sekä malleja onnistuneista ja epäonnistuneista viestintätavoista muutoksen johtamisessa. Kaikilla rajapinnoilla viestinnällisen johtajuuden rakentumisessa on sekä vuorovaikutukseen että yksisuuntaiseen viestintätapaan perustuvia viestinnän rooleja. Rajapinnoilla ilmenee myös kitkatekijöitä, jotka haastavat viestinnällistä johtajuutta. Viestinnälliset johtajuustyypit rakentuvat pääosin johtamisen liikkumavaran ja viestinnän vuorovaikutteisuuden varassa. Parhaimmillaan johtaja hyödyntää ja laajentaa molempia ulottuvuuksia. Etenkin muutostilanteissa korostuu luottamukseen, henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen ja osallistumiseen pohjautuvan viestinnän tarve. Sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksissa vuorovaikutteinen, keskinäiseen arvostukseen ja luottamukseen perustuva viestintä poliittisten päättäjien ja henkilöstön kanssa on avainasemassa, sillä uudistumista tukevat poliittiset päätökset on usein mahdollista käytännössä toteuttaa vain yhteisymmärryksessä uudistukseen sitoutuneen henkilöstön kanssa.

Tutkimuksen tulosten perusteella organisaatorajat ylittävä julkinen hallinta ja yhdistävä johtajuus edellyttävät onnistuakseen jaettuun ymmärrykseen pyrkivää vuorovaikutteista viestintää, joka on aidosti avointa myös sidosryhmien odotuksille ja näkemyksille. Viestinnällisessä johtajuudessa painottuu kuitenkin edelleen positivistisen paradigman mukainen yksisuuntainen ylhäältä alas -tiedottaminen ja pyrkimys hallintaan ilman vuorovaikutuksen ja aidon osallistumisen elementtejä. Tämä pohjautuu hierarkkiseen ja managerialistiseen kulttuuriin, mikä aiheuttaa vaikeuksia vastata verkostomaisen yhdistävän johtajuuden ja kompleksisen toimintaympäristön vaatimuksiin.

*Avainsanat:* kompleksisuus, julkinen hallinta, yhdistävä johtajuus, sosiaali- ja terveydenhuolto, viestintä, yhteisöviestintä



# Abstract

## Connective communication

*Building communication on the interfaces of social welfare and health leadership*

This study examines the communication leadership of a municipal director of social welfare and health care. The purpose of the study is to understand the structuring of organizational communication in public leadership that crosses and connects interfaces. In the study, the management interfaces of a director of social welfare and health care are the municipality's personnel, general management, political decision-makers, residents and clients, other municipalities and municipal bodies, organizations, companies, the state and media. The study also examines which factors make up the requirements for social welfare and health care management communication that connects the interfaces.

A director of social welfare and health care works in a complex operating environment that requires understanding and connecting the expectations and needs of various stakeholders. Achieving the goals requires crossing and connecting organizational boundaries and the ability to manage networked organizations. The 2010s operating environment is a particular challenge to a hierarchical, profession-centred organizational culture based on the linear management of processes.

Leadership is examined on the basis of interviews with 19 directors of social welfare and health care in four cities whose management operating environment consists of many interfaces and a multi-actor service structure. The aim of the qualitative approach is to gain an extensive view of phenomena that are also topical in the reform of the social welfare and health care service structure (regional government and social welfare and health care reforms). At the time of the study, two of the cities researched operated on the basis of the purchased-producer model. The materials consist of themed interviews conducted in 2014–2015 as well as background documentation. The interview material was analysed by means of qualitative content analysis, utilising a narrative method. The philosophical

starting point of the research is phenomenological-hermeneutical, seeing the reality of management and public leadership as a social construct and communication as a way to produce meanings. In the construct, language is a way to analyse a phenomenon and build activity, events and organizations.

Communication is a tool for both controlling and increasing the complexity of the operating environment. In accordance with the theory of dynamic organizational communication, social welfare and health care require both integrating communication that analyses the complexity and transformative communication that also increases the feeling of chaos.

On the basis of interviews with the directors of social welfare and health care, it has been possible to identify communicational roles, types of communication leadership and models of successful and unsuccessful communication methods in change management. The construction of communication leadership at all the interfaces features communication roles based on both interaction and one-way communication. The interfaces also feature factors causing friction and posing a challenge to communication leadership. Types of communication leadership are mainly based on the flexibility of management and interactivity of communication. At their best, directors utilise and broaden both of these dimensions. In change situations in particular, the need for communication based on trust, personal interaction and participation is highlighted. In changes regarding social welfare and health care services, interactive communication with political decision-makers and personnel based on mutual appreciation and trust plays a key role, since political decisions supporting reformation can often only be implemented in practice in mutual understanding with the personnel.

Based on the results of the study, the success of new public governance across organizational borders and connective leadership requires interactive communication aiming at shared understanding that is also genuinely open to the expectations and views of the interest groups. However, communication leadership still focuses on top-to-down communication in accordance with the positivist paradigm as well as the aim of management without the elements of interaction and genuine participation. This is based on a hierarchical leadership culture and managerialism and does not meet the needs of networked management and connective leadership.

*Keywords:* complexity, new public governance, connective leadership, social welfare and health care, communication, organizational communication

# Sisällys

1	Ideasta tutkimusaiheeksi .....	11
1.1	Tutkimuksen ajankohtainen tausta .....	11
1.2	Tutkimustehtävän toteutus .....	14
1.3	Tutkimuskohteena johtajuus .....	18
2	Sosiaali- ja terveysjohtajuus kompleksisessa toimintaympäristössä .....	21
2.1	Hierarkiasta verkostojen hallintaan .....	21
2.2	Organisaatioita yhdistävä johtajuus .....	29
2.3	Sosiaali- ja terveysjohtamisen haaste .....	39
2.4	Viestintä hallinnan välineenä .....	44
2.5	Viestintä julkisen johtamisen osaamisalueena .....	54
3	Empiirisen tutkimuksen polku .....	61
3.1	Merkitys, ymmärrys ja tulkinta .....	61
3.2	Aineiston hankinnan matka .....	63
3.3	Analyysi – purkaminen ja uudelleenjäsenitys .....	66
3.4	Tutkimuskaupunkien viestinnän dokumentaatio .....	72
4	Viestinnällisen johtajuuden roolit rajapinnoilla .....	78
4.1	Sisäisten suhteiden ja asiantuntijuuden johtaja .....	80
4.2	Ilkeiden ongelmien sote-tulkki .....	90
4.3	Poliittisen pelin junailija .....	96
4.4	Asiakastarpeiden luotaaja .....	105
4.5	Kuntaverkkojen kutoja ja rajojen avaaja .....	112
4.6	Innovaatioiden ja palvelukunnan kehittäjä .....	122
4.7	Valtakunnallinen vaikuttaja ja kunnallisen intressin edunvalvoja ..	128
4.8	Johtaja mediana .....	133

5	Viestinnällisen johtajuuden tila ja tyypit .....	142
5.1	Karismaattinen verkostojohtajuus .....	143
5.2	Strateginen toimitusjohtajuus .....	144
5.3	Innovatiivinen altavastaajuus .....	145
5.4	Professiokeskeinen deterministisyys .....	146
5.5	Teoreettinen peili: kohti rajojen ylittämistä ja kollektiivista tiedon- muodostusta .....	148
6	Muutosviestinnän onnistumisen avaimet .....	153
6.1	Minä johtajana .....	155
6.2	Organisaatiokulttuuri .....	156
6.3	Hallintajärjestelmä ja yhteiskunta .....	158
6.4	Teoreettinen peili: viestintä muutoksen ja uudistumisen työkaluna .....	159
7	Yhdistävää viestintää rakentava sosiaali- ja terveysjohtajuus .....	164
7.1	Johtopäätökset .....	164
7.2	Tutkijan reunahuomautuksia .....	174
	Lähteet .....	179
	Liitteet .....	196

# 1 Ideasta tutkimusaiheeksi

## 1.1 Tutkimuksen ajankohtainen tausta

Maailma on täynnä johtamista käsitteleviä tieteellisiä kirjoja ja artikkeleita. Globaalit hakukoneet tuottavat miljoonia tuloksia erilaisilla johtamista koskevilla hakusanoilla. Eikö johtamisesta kaikki ole jo kertaalleen sanottu? Myös kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto on jo verrattain vanha ilmiö – jopa niin vanha, että siitä haluttaisiin luopua maakunta- ja sote-uudistuksen avulla. Vanhat ismit antavat tilaa uusille. Aina ne eivät ole kuitenkaan niin uusia kuin aikalaisina saatamme kuvitella. Esimerkiksi Suomen kuuluisin valinnanvapauspotilas on jo vuodelta 1904; kenraalikuvernööri Nikolai Bobrikov halusi valita sairaalakseen Kirurgisen sairaalan venäläisten sotilassairaalan sijaan sen jälkeen, kun Eugen Schauman oli ampunut häntä senaatissa. Valinnastaan huolimatta Bobrikov kuoli seuraavana päivänä.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon johtajuuteen on paneuduttu yllättävän vähän ottaen huomioon, kuinka laajasti julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita käytetään, kuinka paljon niihin tarvitaan yhteisiä varoja ja kuinka moni suomalainen työskentelee niiden palveluksessa. Johtajuutta koskevan kirjallisuuden joukossa kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto, ja varsinkin sosiaalihuolto, on yhtä marginaalissa kuin sen monet asiakkaat ovat suhteessa yhteiskunnan valtavirtoihin. Vaikka jokainen suomalainen on tekemisissä jossakin elämänsä vaiheessa kunnallisen sosiaali- ja terveyspalvelun kanssa, ei kunnan sosiaali- ja terveysjohtajan toiminnan tutkimiseen menneinä vuosikymmeninä ole liiemmin uhrattu tieteellisiä voimavaroja. Alan johtamista koskeva tutkimus on viime vuosien ajan painottunut erikoissairaanhoidon eli sairaaloiden johtamista koskevaan tutkimukseen, mikä voi viestiä paitsi rahoitusjärjestelmästä mutta myös kunnallisen sosiaali- ja terveysjohtamisen aliarvostuksesta. Myös johtamisviestinnän ja vuorovaikutuksen tutkimuksessa on havaittavissa samankaltainen erikoissairaanhoidon painotus (ks. esim. Pennanen 2018; Mikkola ym. 2014; Torkkola 2008).

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon johtaja toimii osittain lasikaapissa. Hänen toimintaympäristönsä on läpinäkyvä, minkä vuoksi hänen toimintaansa on helppo tarkkailla ja arvioida. Lasikaapin vertaus sopii kuitenkin huonosti odotuksiin, jotka kohdistuvat aikamme sosiaali- ja terveysjohtajan osaamisalueisiin. Julkisiin johtamistehtäviin valittavilta odotetaan yhä useammin vuorovaikutteisen johtamisen taitoa, viestintäkanavien hallintaa sekä halua aktiiviseen, nopeaan ja ennakoivaan viestintään. Näin hallitaan yhdessä sidosryhmien kanssa toimintaan, talouteen tai henkilöstöön kohdistuvia odotuksia ja tavoitteita sekä tuotetaan julkista arvoa. Vastaavasti tiedonkulun, viestinnän tai vuorovaikutuksen onnistuminen tai epäonnistuminen nimetään useimmiten merkittäväksi tekijäksi, kun pohditaan palvelujen, projektien tai hallinnollisten uudistusten onnistumista tai kriiseihin johtaneiden tapahtumien syitä sekä niistä seuranneita kolhuja maineeseen. (Canel & Luoma-aho 2018; Tiitinen 2018; Pekkola & Pedak & Aula 2013; Härkönen & Airaksinen 2012; Pedak 2010; Virtanen & Stenvall 2010; Lavento & Juholin 2009; Airaksinen 2009; Aula 2009; Seeck & Lavento & Hakala 2008; Laamanen & Ala-Kauhahuoma & Nouko-Juvonen 2002.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja tuottamista koskeva maakunta- ja sote-uudistus on ollut pitkään valmisteilla. Sen on kaavailtu vaikuttavan noin 200 000:n sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijän työhön. Toimintatapojen lisäksi uudistuksen kohteina ovat päätöksenteko, rahoitus, ohjaus ja verotus. (Maakunta- ja sote-uudistus 2018.) Maakuntauudistuksessa myös johtamisen rajapinnat muuttuvat. Kuten Niiranen (2016, 300–301) toteaa, muutoksen kohteena ovat myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliset suhteet. Jo viime vuosikymmenen ajan kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat ovat toimeenpanneet merkittäviä rakennemuutoksia erityisesti vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon alueilla eri puolilla Suomea. Myös nämä muutokset ovat uudistaneet toimijoiden välisiä suhteita ja koetelleet rajapintojen välistä yhteistyötä. Vaikka muutoksissa rakennetaan uudenlaisia hallintajärjestelmiä, niissä rakentuu samaan aikaan myös toimialaan liittyvää luottamusta, mielikuvia ja mainetta. Tulevaisuuden ratkaisuja tehtäessä on syytä tuntea myös nykytilaa ja menneisyyttä. Tämän vuoksi on tärkeää, että myös nykyisistä hallinnan rajapintojen välisistä suhteista on käytettävissä luotettavaa tietoa.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tuottaa tietoa hallinnan mekanismina toimivasta viestinnästä osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta. Näkökulma kunnallispolitiikan tutkimukseen on organisaatio- eli yhteisöviestinnällinen. Organisaatioviestintä – jota Suomessa on tutkittu ja opetettu etenkin yhteisöviestinnän nimellä – tarkastelee viestintää muun muassa organisaation vuorovaikutuksen, yhteisökuvan ja profiloitumisen, tiedonkulun ja tiedottamisen, osallistumisen ja kiinnittymisen, vaikuttamisen, markkinointiviestinnän sekä viestintäympäristön luotauksen ja teemojen hallinnan välineenä (Tench & Verčič & Zeffass & Moreno & Verhoeven 2017; Åberg 2006; Juholin 2002; Jablin & Putnam 2001; Grunig 1992; Kreps 1986).

Viestintä on myös kunnalle lakisääteisesti säädetty tehtävä. Kuntalaissa se esiintyi pitkään hierarkkista johtamista tukevan yksisuuntaisen tiedottamisen muodossa, mistä jään-

teenä on edelleen tiedottajien nimeä kantava ammattilaisten joukko. Hallinnan vuorovaikutteisuutta korostava viestinnän termistö on lainsäädännössä vakiintunut käyttöön vasta uuden kuntalain myötä vuonna 2015.

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon johtajuuteen kytkeytyvä viestintä on ollut viime aikoina lisääntyvässä määrin vuorovaikutustutkijoiden mielenkiinnon kohteena. Vuorovaikutusta on hiljattain tutkittu muun muassa sairaaloiden hallinnollisissa konteksteissa (Pennanen 2018; Laapotti & Mikkola 2016). Teema on ajankohtaistunut, kun sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö on ollut poliittisen kamppailun ja muutospuheen kohteena. Vaikka yksittäisen johtajan oma vuorovaikutus onkin tärkeää, sosiaali- ja terveysjohtajan tehtävänä on johtaa monitoimijaisia kokonaisuuksia ja muutosprosesseja, joilla on rajapintoja moniin eri organisaatioihin, toimijoihin ja ilmiöihin. Tällöin viestintää on katsottava henkilökohtaisia ominaisuuksia laajempana toimintona, joka edellyttää erityisosaamista siinä, missä toiminnan ja taloudenkin johtaminen. Tämä näkökulma saattaa unohtua, kun uusien viestintävälineiden tuella viestintä henkilökohtaistuu ja teknistyy.

Viestinnän henkilökohtaistumisen ilmiö näkyy jo julkisen johtamisen tutkimustuloksissa. Kunnissa toimivilta johtajilta odotetaan yhä enemmän välitöntä yhteydenpitoa ja näkyvyyttä eri foorumeilla, kuten sosiaalisessa mediassa. Esimerkiksi Leinosen (2012, 139–141) haastattelemat kuntajohtajat olivat tutkimuksen valmistumisen aikoihin vielä hyvin hämmentyneitä uudeltaisesta julkisuudesta, jossa he joutuvat tehtävässään väistämättä toimimaan. Media on nähty varsinkin pienissä kunnissa kunnan tiedottajana, mutta sitä ei ole osattu riittävästi hyödyntää asioiden ja muutosten viestijänä tai kansalaiskeskustelun herättäjänä. Teemojen hallinnan näkökulmasta (esim. Perrott 2011) kuntajohtajilta on näyttänyt puuttuvan julkisuuspolitiikka, eivätkä he ole tietoisesti johtaneet erilaisia rajapintojen julkisuussuhteita. Strategisten keskusteluteemojen syntymisen ja seuraamisen merkityksen voi rinnastaa riskienhallintaan, jossa erilaisia kriittisiä signaaleja seurataan ja mitataan säännöllisesti (emt., 22).

Airaksinen, Haveri ja Paananen (2013, 87–89) puolestaan ovat todenneet, että vuorovaikutuksen laadullinen ulottuvuus on kuntajohtamisessa vähentynyt mutta pinnallisuus ja hektisyys sen sijaan lisääntynyt. Määrä on korvannut laadun. Uudenlainen osallistumisen vaade vie aikaa, ja johtajat joutuvat käytännössä valitsemaan, missä tilanteissa ja foorumeissa vuorovaikutusresurssiaan käyttävät. Kaikilla sidosryhmien muodostamilla rajapinnoilla ei toimita samalla intensiteetillä. Toisaalta myös viestinnälliset roolit ja identiteetit ovat aiempaa dynaamisempia, jolloin sidosryhmiä on aiempaa vaikeampi luokitella (Canel & Luoma-aho 2018, 15).

Myös sosiaalijohtajat ovat arvioineet, että sosiaali- ja terveysjohtajan rooli viestijänä tulee lähivuosina muuttumaan. Alalla on tunnistettu viestinnän merkityksen kasvu sekä ajan ja taitojen riittävyyden haaste. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa vuorovaikutuksen nopeuden, verkostojen laajuuden, johtamisen vuorovaikutteisuuden sekä asiakkuuden roolin ennakoidaan kasvavan. Toisaalta ilmassa on myös keskustelua yhä suuremmiksi keskittyvien organisaatioiden toimintakyvystä ja vaikuttamismahdollisuuksista. Mielenkiin-

toinen ristiriita sen sijaan on sisältynyt niihin arvioihin, joissa sosiaalialan näkyvyyden on katsottu lisääntyvän mutta alan arvostuksen ja vetovoiman erityisesti mediassa alenevan. Asiakastyytyväisyys on tällöin nähty yhtenä keinona vahvistaa kansallista luottamusta ja sosiaalista pääomaa. Niiden tavoitteena on alan hyvä maine. (Koivistoinen 2013, 115–118.) Samaan aikaan sosiaali- ja terveystoimen johtamisessa on koettu, että sosiaali- ja terveyspalvelut on valjastettu kuntien yleisen elinkeinopolitiikan edistämiseen. Sosiaalitoimen tehtävänä ei ole arvioitu enää olevan sosiaalisen näkökulman edistäminen vaan kunnan yleisten kehityslinjojen toteuttaminen. Tällöin toimialaa myös arvioidaan sen perusteella, miten hyvin osallistutaan kunnan talouden hallintaan tai mielikuvan rakentamiseen. (Möttönen & Kettunen 2015, 116.)

Johtaminen muuttuu. Myös hallinnan organisaatiot, verkostot ja toimijoiden väliset suhteet muuttuvat, eikä kuntien kokema muutos ei ole niistä vähäisin (Jäntti 2016). Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tuoda välineitä keskusteluun, jolla rakennetaan tulevaisuuden sosiaali- ja terveysjohtajuutta. Ääni on tässä tutkimuksessa annettu itse johtajille, jotta käytettävissä olisi tietoa yhteisen ymmärryksen muodostamiseen siitä, mitä viestinnällä sosiaali- ja terveysjohtamisessa tarkoitetaan ja mihin sitä tarvitaan. On oletettavaa, että monet tämän päivän johtajat ovat mukana luomassa myös tulevaisuuden julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

## 1.2 Tutkimustehtävän toteutus

Kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa johdetaan epälineaarisessa, vaikeasti ennustettavassa ja monitoimijaisessa maailmassa, jota viestinnällä voidaan yrittää hallita mutta jota viestintä myös edelleen monimutkaistaa. Toimialan hallinta on yhä laajemmin fokusoitunut johtajuuteen erilaisten rajapintojen kanssa. Johtajuus rakentuu hierarkkisten organisaatorakenteiden sijaan entistä enemmän yhteistyössä erilaisissa verkostoissa ja monenlaisia intressejä kooten, yhdistäen ja sovittaen. Lähestyn sosiaali- ja terveysjohtamisen viestinnällisen johtajuuden ilmiötä verkostomaisen johtajuuden (Rosenau 2000; Kickert & Koppenjan 1997) ja yhdistävän johtajuuden (Morse 2008; Luke 1998) käsitteiden avulla, ja hyödynnän tarkastelussa dynaamisen organisaatioviestinnän teoriaa (Aula 1999). Se pohjautuu viestinnän kaksoisfunktioon, jossa yhteisö- eli organisaatioviestintä nähdään sekä kaaosta lisäävänä että sitä kokoavana toimintana. Selviytyäkseen särkymättä kompleksisen toimintaympäristön haasteista julkisten organisaatioiden on keskityttävä aiempaa enemmän suhteiden ja odotusten johtajuuteen (Canel & Luoma-aho 2018).

Johtajuus on kykyä saada asiat tapahtumaan. Tässä tutkimuksessa johtajuus on erilaisten ryhmien ja organisaatioiden yhdistämistä viestinnän keinoin. Tutkimukseen valittu rajapintojen näkökulma korostaa johtajuuden rooleja ja yhteistyön merkitystä. (Crosby & Bryson 2010, 211.) Tutkimuksessa tarkastellaan viestintää erityisesti sosiaali- ja terveysjohtajien puheessaan rakentamien merkitysten avulla. Puheellaan johtajat sekä määrittelevät viestintää että positoivat itsensä erilaisiin viestinnän rooleihin eri rajapintojen kanssa.



Tutkimus on tässä mielessä yhtä aikaa sekä johtajien omakuva että äänitorvi. Tutkijana peilaan tuotettavaa puhetta yhteiskunnalliseen kontekstiin, jossa he toimivat, ja jota yhtä aikaa määrittelevät monet historialliset, kulttuuriset ja poliittiset käytännöt. Näin ilmiöstä rakentuu lopullinen merkitystulkinta johtajien puheella tuottamien johtolankojen, tutkijan havaintojen ja käytettävissä olevan aiempien tutkimusten ja tulkintakehysten pohjalta (Alasuutari 2001).

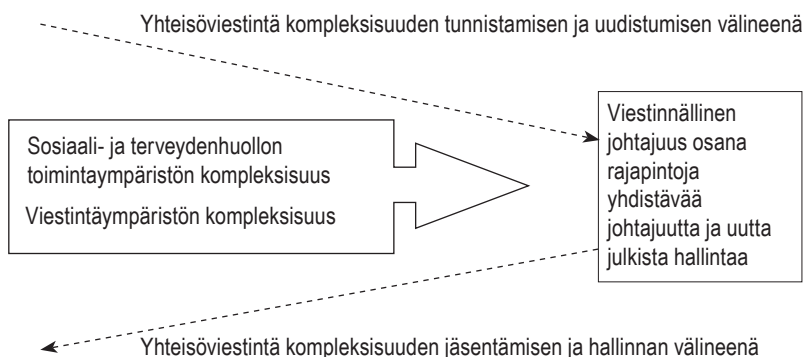
Tutkimuksessa pyritään konkretisoimaan myös se, miten verkostomainen ja erilaisia hallinnollisia rajoja ylittävä ja yhdistävä johtajuus ilmenee sosiaali- ja terveysjohtajan osaamisvaatimuksissa. Mitä tulevaisuudessa johtajuudelta odotetaan ja millaista osaamista tulisi hankkia – tätä miettii toimialan palvelurakennemuutoksen kynnyksellä moni tämänhetkinenkin sosiaali- ja terveysjohtaja. Tutkimuksessa on näin ollen praktinen eli käytännöllinen tiedonintressi.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten viestintä rakentuu osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta johtamisen rajapinnoilla (henkilöstö, poliittiset päättäjät, yleisjohto, muut kunnat ja kuntayhtymät, valtio, yritykset, järjestöt ja media)?
2. Mistä tekijöistä koostuvat rajapintoja yhdistävän sosiaali- ja terveysjohtajuuden viestinnän edellytykset?

Tutkimuskohde ja konteksti on havainnollistettu kuvassa 1.

#### Kohde



#### Konteksti

Kunnan sosiaali- ja terveystoimen ja rajapintojen johtaminen osana toimialan hallintaa kompleksisessa toimintaympäristössä

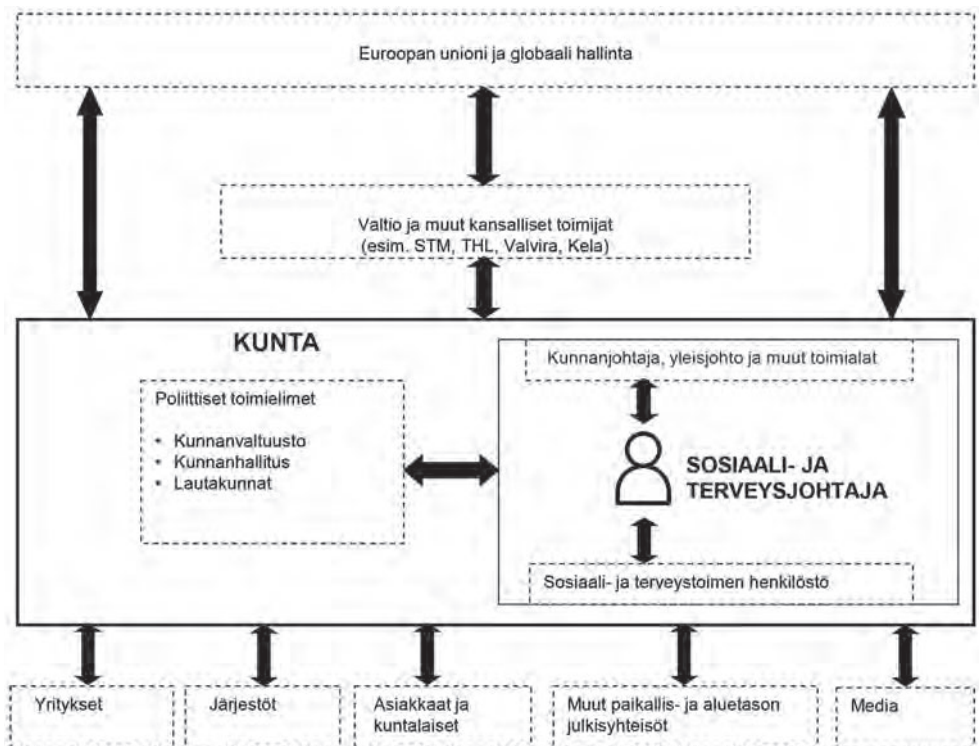
Kuva 1. Tutkimuksen kohde ja konteksti

Ensimmäisellä ja teoreettisemmalla tutkimuskysymyksellä tarkastellaan niitä rajapintojen johtajuudesta tuotettavan puheen sisältämiä merkityksen antoja, jotka määrittelevät viestinnän tehtävää ja asemaa johtajuuden välineenä ja osa-alueena. Tämä rakentuu erilaisten

viestinnällisten tekojen sekä käytettyjen kanavien kautta ja merkityksellistyy käytännössä erilaisten rajapintojen yhteistyötä konkretisoivien kohteiden tai välineiden avulla. Toisella tutkimuskysymyksellä, joka viittaa yhdistävän johtajuuden edellytyksiin, etsitään johtajien hyviä käytäntöjä, joilla johtajat ovat luoneet yhdistävää johtajuutta ja jaettua ymmärrystä.

Keskeiset sosiaali- ja terveysjohtajan johtamisen rajapinnat on havainnollistettu kuvassa 2. Ne ovat 1) poliittiset päättäjät, 2) kunnan yleishallinto ml. kunnanjohtaja, 3) sosiaali- ja terveystoimen henkilöstö, 4) valtion toimijat, 5) paikallisen ja aluetason julkisyhteisöt, kuten muut kunnat ja kuntayhtymät, 6) asukkaat ja asiakkaat, 7) järjestöt, 8) yritykset sekä 9) media. En siis tarkastele johtamisessa rakentuvaa viestintää sidosryhmien näkökulmasta. Tutkimus ei tämän näkökulman vuoksi ole mainetutkimusta, jolla selvitetäisiin ”toisten keskuudessa vallitsevaa käsitystä” johtajasta tai johtamisesta. (Aula & Mantere 2005, 34.)

Tutkimuksen metodologisilla valinnoilla voi vaikuttaa siihen, miten tutkittavana olevan ilmiön parhaiten tavoittaa. Kun etsitään uutta tietoa tai näkökulmaa ja halutaan ymmärtää inhimillistä toimintaa, laadullinen tutkimusote soveltuu usein kvantitatiivisia menetelmiä paremmin tutkimusmenetelmäksi (ks. esim. Denzin & Lincoln 1994). Koska tutkimuksessa on tukeuduttu tulkitsevaan viestintäkäsitykseen, on johdonmukaista, ettei rationaalisen ja lukumääriä korostavaa positivistista menetelmää hyödyntämällä olisi ta-



Kuva 2. Sosiaali- ja terveysjohtamisen hallintasuhteet ja johtamisen rajapinnat Haveria ja Anttiroikoa (2009) soveltaen. Tutkimuksessa tarkasteltavat rajapinnat on merkitty nuolilla

voitettavissa riittävän syvällistä ilmiön ymmärrystä. Tutkimuksellani etsin johtajan omaa kokemusta eli hänen rakennelmaansa puheena olevasta todellisuudesta. Puheellaan hän piirtää tutkijalle omakuvan ja tarinan, jonka avaamiseksi tarvitaan tulkintaa ja kuvausta ihmisten kokemuksista. Tässä tutkimuksessa onkin vahvasti aineistolähtöinen tapa lähestyä johtajuutta, mikä kertoo induktiivisesta tieteellisen päättelyn logiikasta. Aineiston pohjalta etsin kokemusten säännönmukaisuutta ja yhdistäviä piirteitä sen sijaan, että etsisin lähtökohtaisesti yleistettävyyttä ja objektiivista totuutta.

Kertomusten ja tarinoiden käyttäminen tutkimusmenetelmänä perustuu konstruktivismiin, joka puolestaan perustuu ajatukseen ihmisestä tietävänä subjektina. Laadullinen tutkimus on saanut vaikutteita lukuisista eri suuntauksista, kuten hermeneutiikasta, fenomenologiasta ja analyyttisestä kielifilosofiasta (ks. esim. Eskola & Suoranta 2000, 25–26). Hermeneutiikka korostaa merkityksiä sisältävien kokonaisuuksien ymmärtämistä ja tulkintaa. Näin sekä toiminnan että tulosten voi nähdä sisältävän erilaisia merkityksiä. Tutkimuksen avulla voi hahmottaa asioiden ja niiden kontekstien välisiä yhteyksiä. Voi myös tarkastella esiin tulevia ilmiöitä suhteessa toisiin samantyyppisiin ilmiöihin tai ilmiön kehitykseen yleensä. Tulkitseva ajattelu on tullut yhteiskunta- ja hallintotieteiden kentälle Max Weberin edustaman metodologian kautta hänen pyrkiessään yhdistämään ymmärtävän tutkimuksen ja kausaalisen otteen (Koskinen & Alasuutari & Peltonen 2005).

Tieto ymmärretään hermeneutiikassa jatkuvana tulkintojen prosessina, jossa tulkinnat ja tieto uusiutuvat. Tiedon muodostumisen prosessia kuvataan suuntauksessa hermeneutiseksi kehäksi: yksityiskohtien tulkinta vaikuttaa kokonaisuuden tulkintaan ja tutkimuskohteesta tehtyjen tulkintojen uudelleentulkitseminen tuottaa yhä laajenevaa ymmärrystä kohteesta. Valitsemassani tutkimusmenetelmässä tutkija ei voi tutkia ilmiötä ulkopuolisen ilman osallisuutta ilmiöön.

Laadullinen tutkimus korostaa merkitysten ja ymmärryksen luomista. Suuri osa elämästä on kielellistä kommunikaatiota, jolla rakennetaan todellisuutta eri tavoin. (Eskola & Suoranta 2000.) Kuntaorganisaation johtaminen on sosiaalista toimintaa, jota ihmiset rakentavat yhdessä. Konstruktionistisesti ilmiötä lähestyttäessä painotetaan kielen tapaa jäsentää ilmiötä ja rakentaa toimintaa, tapahtumia ja organisaatioita (Czarniawska 2008; Burr 2003).

Ymmärtääkseen elämää ja sen ilmiöitä ihmisille on usein luontevaa laittaa näkemyksensä kertomuksen muotoon. Kaikissa kertomuksissa positoidaan ja merkityksellistetään omaa ja toisten elämää. Samalla käytetään valtaa – asemoidaan kumppaneita kertomuksissa, arvotetaan niitä hyvinä tai pahoina tai jätetään ne kokonaan pois. Tutkijana ei ole merkitystä sillä, ovatko tarinat totta vai eivät. Narratiivisuus ei edellytä tutkimuksen kohteena olevalta erityisiä taitoja. Puheesta muodostuu tutkijalle sosiaalinen kartta, jossa on yleensä juoni, keskeisiä henkilöitä ja lopputulos. Sen ei tarvitse olla ajallisessa tapahtumisjärjestyksessä eli kronologinen. (Czarniawska 2009, 9–10.)

Tarinoista on tullut keskeinen markkinointiviestinnän väline 2000-luvulla, mikä tekee siitä kiinnostavan menetelmän myös viestinnällisen johtajuuden tutkimisessa. Metodina

tarinallistaminen on levinnyt laajasti, ja sitä on ryhdytty soveltamaan myös sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakastyössä, kuten lääkärin vastaanottotilanteissa potilaan oireiden selvittämisessä (Gwyn 2002) tai sosiaalityössä (Jokinen 2014). Tarinoiden kautta ihmiset ovat kautta aikojen ymmärtäneet kokemuksiaan. Haastattelutilanteessa – olipa se sitten tutkijan tai lääkärin työmenetelmä – tarinan kertominen on yleensä taaksepäin katsomista, jossa kokemus ensin eletään ja sitten suhteutetaan (Gwyn 2002, 164). Katsomalla taaksepäin on mahdollista tuottaa myös tietoa siitä, mikä saattaa odottaa edessäpäin.

### 1.3 Tutkimuskohteena johtajuus

Kuten Laine, Bamberg ja Jokinen (2007, 19) toteavat, yhteiskuntatieteissä on kyse ideoiden ja todisteiden välisestä vuoropuhelusta. Ideoista saa aineksia todistusaineiston ymmärtämiseen, ja vastaavasti aineisto tarjoaa mahdollisuuden testata ja muotoilla ideoita. Idea tästä tutkimuksesta on syntynyt työurani aikana kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen viestinnän tehtävissä, hahmottunut terveyshallintotieteen pro gradussa ja jatkanut kulkuaan kohti ilmiön monipuolisempaa ja luotettavampaa tavoittamista.

Tämä tutkimus pyrkii ymmärtämään johtajuutta erityisesti viestinnällisenä johtajuutena, jolloin viestintä on sosiaali- ja terveysjohtamisen ydinfunktio. Tutkimusta voidaan pitää myös tapaustutkimuksena, jolloin ”tapaus” voidaan nähdä viestinnän näkökulmana johtajuuteen ja hallinnan tutkimukseen. Tutkimuksen kohteena olevaa johtajuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa johtamisen rajapinnoilla rakentuvien viestintäroolien ja niiden vuorovaikutteisuuden, johtajuuden tilan ja johtajuustyyppien sekä muutosviestinnän osatekijöiden avulla. Näiden osa-alueiden tavoitteena on löytää yhdistävän viestinnällisen johtajuuden edellytyksiä.

Jotta tutkittavasta ilmiöstä saisi tarkan ja monipuolisen kuvan, empiirisen tutkimuksen strategiaksi on valikoitunut sosiaali- ja terveysjohtajien viestinnällisen johtajuuden tarkastelu neljän suomalaisen kaupungin avulla. Kaupungit ovat Hämeenlinna, Lahti, Seinäjoki ja Tampere. Niiden toimintaympäristön tarjoaman kontekstin avulla pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä käytännössä – siellä, missä rajapintayhteistyötä käytännössä tehdään ja missä sitä viestinnällisesti myös puheella ja teoilla rakennetaan. Kaksi kaupungeista on tutkimusajankohtana toiminut tilaaja-tuottajamallissa, mikä rikastuttaa tutkittavaa ilmiötä.

Tutkimukseen osallistuneet johtajat työskentelevät hallinnollisesti monimutkaisissa kuntaorganisaatioissa. Kaikilla suurilla kaupungeilla on monipuolinen tuotannollinen rakenne ja suuren kokonsa vuoksi myös monista eri yksiköistä koostuva sisäinen hallintajärjestelmä. Maakuntansa keskuskaupungeina tutkimuskaupungeilla on edellytykset tuottaa järjestämisvastuullaan olevat palvelut joko itse tai hankkia palveluja ulkopuolelta monipuolisesta toimintaympäristöstä. Ne ovat myös keskussairaalaapaikkakuntia, joten niillä on omalla alueellaan monipuolinen terveydenhuollon palvelujärjestelmä ja vastaavasti merkittävä asema sosiaali- ja terveydenhuollon omistajaohjauksessa. Suurten kaupunkien johtajil-

la on myös maantieteellistä aluettaan laajemmalle ulottuvaa vaikutusvaltaa. Näin verkosto, jossa sosiaali- ja terveysjohtajuus toteutuu, on pientä kuntaa monipuolisempi ja monimutkaisempi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa neljän tutkimuskaupungin yhdistävä tekijä oli niiden kuumainen Tampereen yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueeseen. Tilanne kuitenkin muuttui tutkimuksen aikana, sillä Lahti alkoi suuntautua sekä kaupunkina että erikoissairaanhoidon palvelujen tilaajana yhä enemmän pääkaupunkiseudun vaikutuspiiriin. Se siirtyi lopulta Helsingin yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueelle vuoden 2018 alussa. Alkuperäisellä erityisvastuualueella ei sinänsä ollut erityistä merkitystä tämän tutkimuksen kannalta, minkä toin esille myös haastateltaville. Merkitystä ajattelin sen sijaan olevan tulevaisuuden näkökulmasta, sillä valtakunnallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa pohdittiin malleja, jotka olisivat rakentuneet joko suurten kaupunkien järjestämisvastuulle tai ”miljoonapiireittäin” yliopistosairaaloiden varaan. Tästä pohdinnasta syntyi myös tutkimuskaupunkien valinnan kannalta relevantti ajankohtainen merkitys. Tutkimuksella olisi tuotettu tietoa yhden ”miljoonapiirin” sosiaali- ja terveysjohtamisen nykytilanteesta sen suurimmissa kaupungeissa. Tämäkin asetelma ehti muuttua tutkimuksen aikana. Vaikka alkuperäiset perustelut ovat hälventyneet, neljästä isosta kaupungista kertyneen aineiston avulla on kuitenkin tavoitettavissa monipuolisesti ilmiön keskeisiä piirteitä. Vaikka tavoitteena ei ole yleistettävyyttä, tutkimus voi tehdä näkyväksi ja ymmärrettäväksi myös laajemmin kaupunkien toiminnassa esiintyviä ilmiöitä. On myös myönnettävä, että tutkimuskohteiden alueellisella valinnalla on kaikissa vaiheissa ollut merkitystä itselleni, koska työskennellessäni yliopistosairaalassa olen voinut samalla oppia myös sen rajapinnoilla ilmenevästä toiminnasta. Kohdekaupunkien valintaan on luonnollisesti vaikuttanut myös tutkimusekonomiset syyt, koska tutkimusta on tehty pääsääntöisesti palkkatyön ohessa.

Tutkimuksen käynnistymisen alusta lähtien on siis ollut myös käytännöllinen ja päämäärätietoinen tiedonintressi, joka pyrkii löytämään jotakin tavoitteellista ja käytännön työelämässä hyödynnettävää. Hyödynnettävyyden missio ei ole kadonnut, vaikka hallinnolliset hahmotelmat ovat muuttuneet. Kävipä valtakunnallisessa uudistuksessa miten tahansa, se todennäköisesti muuttaa edelleen sekä kuntien että sosiaali- ja terveysjohtamisen roolia ja tehtäviä.

Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu tutkimuskaupunkien 19:n sosiaali- ja terveysjohtajan teemahaastattelusta, joissa johtajat ovat kertoneet omasta johtamistyöstään eri rajapintojen kanssa. Johtajia ei ole pyydetty puhumaan viestinnästä vaan sen sijaan kuvaamaan rajapinnoilla tapahtuvaa johtamistyötä. Hedelmällisen lopputuloksen kannalta on ollut keskeistä se, etteivät haastateltavat ole joutuneet itse määrittelemään viestintää tai sen osa-alueita haastattelun kuluessa. Vasta tuotettua johtamispuhetta analysoimalla on konstruoitu viestinnällisiä kokonaisuuksia teoreettisen esiyymmärryksen tuella.

Tässä tutkimuksessa on näin ollen kerätty tietoa tutkimuskohteena olevilta ihmisiltä itseltään. Lähtökohta on samalla ollut haastateltaville voimaannuttava, koska heidän

omassa työssään tarvitsemaansa tietoa on tuotettu siten, että he ovat olleet osallisina tiedon tuottamisessa. Tätä pidetään nykyään varsin itsestään selvänä lähtökohtana haastattelututkimuksessa (Alastalo 2005, 59). Viestinnän näkökulmaa tutkittaessa voi myös pitää melko perusteltuna sitä, että aineisto kerätään vuorovaikutusta hyödyntäen, vaikka tulkinat johtamispuheen perusteella rakentuvasta viestinnästä on tehnyt tutkija.

Haastateltavat ja heidän työskentelykaupunkinsa on tässä tutkimuksessa anonymisoitu siten, etteivät johtajat ole tunnistettavissa käytettyjen sitaattien perusteella. Anonymiteetin vuoksi tutkimuksesta on myös jätetty pois joitakin ilmiöitä hyvin kuvaavia suoria sitaatteja. Niiden julkaisematta jättämisessä on pidetty tärkeämpänä tutkimuksen eettisyyttä kuin viihdyttävyyttä. Niin ikään anonymiteetin vuoksi ei esitetä tietoja haastateltavien iästä tai sukupuolesta. Suomen kokoisessa maassa sitaatin, sukupuolen ja iän yhdistäminen johtaisi helposti tunnistettavuuteen alaa tuntevien lukijoiden keskuudessa. Jo kaupungin kertominen sitaatin yhteydessä voisi paljastaa henkilön asiayhteyden avulla.

Tutkimuksen dokumenttiaineisto muodostuu tutkimuskuntien asiakirjoista, joissa määritellään viestinnän vastuuta, tehtäviä ja tavoitteita. Asiakirja-aineisto koostuu kuntien toiminta- ja taloussuunnitelmista, toimintakertomuksista, strategioista sekä hallinto- ja johtosäännöistä ja hyvää hallintotapaa määrittävistä linjauksista. Dokumenttiaineiston tarkoituksen on taustoittaa haastateltavien kertomuksia ja käytännössä myös paikantaa ne toimintaympäristöönsä. Aineiston viralliset asiakirjat ovat kehyksiä, jotka rakentuvat poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden muotoilemina ja julki lausuttuina kompromisseina, eivätkä ne sellaisena edusta pelkästään sosiaali- ja terveysjohtajien näkemystä.

## 2 Sosiaali- ja terveysjohtajuus kompleksisessa toimintaympäristössä

### 2.1 Hierarkiasta verkostojen hallintaan

Julkisen johtajuuden toimintaympäristö nähdään tässä tutkimuksessa kompleksisuuden viitekehyksessä. Kompleksisuusajattelu pohjautuu kaaosteoriaan, jota on ihmisten johtamiseen sijaan tutkittu enimmäkseen luonnontieteissä. Tieteenä kaaosteoria ymmärtää ja selittää eri tavoin ilmenevää epäjärjestyä ja tunnistaa epäjärjestyksessä piileviä lainalaisuuksia. (McMillan 2004, 14.)

Kompleksisuus on tila, jota luonnehtivat epälineaarisuus, epäjärjestys, ennakoimattomuus ja jatkuva muutos. Maailma ja samalla myös hallinto ja johtaminen toimivat epätasapainoisessa ja monimutkaisessa ympäristössä. Kompleksiset systeemit tuottavat usein odottamattomia tuloksia, eikä syyn ja seurausten välisiä ajallisia tai tilallisia yhteyksiä pystytä välttämättä osoittamaan. (Stacey 1996, 296.) 2010-luvun julkinen toimintaympäristö näyttää kaaosmaiselta, sillä ongelmia on vaikea kenenkään yksin ratkaista. Bauman (1997, 226–227) on todennut, että parhaimmillaankin voidaan puhua vain väliaikaisista järjestyksen saarekkeista. Yhteiskunta tuntuu Baumanin mukaan kaaosmaiselta ennen muuta siksi, että ihmiset kokevat kyvyttömyyttä valvoa ja hallita sitä, mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Yhteiskunnan teknologinen kehitys on entisestään lisännyt välineitä, joilla epävarmuus ja epätäydellisyys vahvistuvat.

Julkisten organisaatioiden toimintaympäristön globaali monimutkaistuminen on synnyttänyt muun muassa termin hybridijohtaminen, jolla on kuvattu myös tämän tutkimuksen kohteena olevan sosiaali- ja terveydenhuollon johtajuutta kompleksisissa ja monimutkaisissa organisaatioissa. (Niiranen ym. 2010; Kickert 2001.) Vastaavasti viestinnässä esimerkiksi sosiaalisen median hyvin ilmentämä kulttuurinen kaaos on tuonut rajoittamattoman oikeuden instituutioiden ulkopuolella toimivien ”amatöörien” itseilmaisuuksiin (Castells 2009). Merkitysten ja vaikutussuhteiden ennustaminen ja ymmärtäminen ovat



käyneet yhä vaikeammiksi. McNairin (2006, 4, 198) mukaan kontrolliparadigma on näin muuttunut kaaosparadigmaksi, jossa kontrollia ja hallintaa jatkuvasti häiritään. Kenelläkään toimijalla ei ole mahdollisuutta ratkaista yksin aikamme ongelmia, jolloin myös julkisessa hallinnossa johtamisen on suuntauduttava hallintaan, jonka lähtökohtana pidetään yhteistyötä ja vuorovaikutusta (Kooiman 2000, 142–144).

Kompleksisuusteorian mukaan aiempi mekanistinen ja tasapainoon perustuva maailmakuva ei sovi kuvaamaan yhä monimutkaisemmaksi muuttuvaa yhteiskuntaamme. Pulmiin ei kyetä löytämään ratkaisuja yksin organisaatioiden sisällä, minkä vuoksi tarvitaan uudenlaista yhteistyötä ja vuorovaikutussuhteita. Kompleksisuusajattelussa hallinto koostuu monista eri toimijoista, jotka ovat itsenäisiä mutta myös yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan. Muodostuvat yhteistyöverkostot eivät ole staattisia vaan ne voivat oppia, mukautua ja kehittyä. Yksittäinenkin toimija voi saada merkittäviä muutoksia verkoston toimintaan. Tässä yhteydessä on usein viitattu kompleksisuusteorian soveltamiseen luonnontieteissä, jossa pieni perhosen siivenisku saattaa aiheuttaa suuria seurauksia. (Rosenau 2000, 172–176.)

Kompleksisuusajattelu kyseenalaistaa hierarkkiset suhteet, joiden varassa myös julkista toimintaa on pitkään johdettu. Näin julkishallinnon on muututtava ennustettavuuteen ja luotettavuuteen nojanneesta byrokratiasta kompleksisten verkostojen ja rajapintojen hallinnaksi, joka edellyttää johtamiselta vuorovaikutusta sosiaalisissa prosesseissa. Tosin verkostomaisesti toimienkaan ongelmia ei koskaan ratkaista lopullisesti, eikä asioista ole vain yhtä ainutta totuutta. Jotta uusista haasteista voidaan selvitä kollektiivisesti, verkostojen tulee olla dynaamisia eli mahdollisimman mukautuvia ja herkkiä palautteelle. Innovatiiviselta johtamiselta se edellyttää vastaavasti epäjärjestyksen ja kyseenalaistamisen sietämistä sekä tilaa itseorganisoitumiselle ja spontaaniudelle. (Rosenau 2000, 177–180; Stacey 1996, 507.)

Kompleksisuuden on sanottu aiheuttavan vaikeampia vaatimuksia johtajille, jotka etsivät varmuutta ja joko–tai-ratkaisuja. Kompleksisuutta saatetaan pitää hulluutena, jossa systeemit hajoavat ja elämästä katoaa kontrolli. Kaaosta ja kompleksisuutta tutkivat etsivätkin maailmasta selityksiä ja muotoja, jotka mieluummin yhdistävät kuin erottavat ja jotka rohkaisevat katsomaan ja ymmärtämään maailmaa uudella tavalla. Kaaoksen ja kompleksisuuden sisällä on kuitenkin tunnistettavissa järjestystä ja tietyissä sykleissä jakautuvaa logiikkaa. (McMillan 2004, 14, 22.) Kompleksisuustutkijat ovat arvioineet, että paras paikka kompleksisen organisaation johtamisessa on kaaoksen ja järjestyksen välissä. Voiko sen nähdä byrokratian ja verkostomaisen toiminnan välimuotona, siihen McMillan ei varsinaisesti ota kantaa. Joka tapauksessa tieteelle on merkityksellistä kysyä, onko kaaoksen sisällä jokin tunnistettava järjestys myös organisaatioiden johtamisessa.

Länsimaissa kaaosteoreettinen ajattelu on varsin nuorta verrattuna aasialaisiin kulttuureihin, joiden uskonnollinen traditio perustuu jatkuvaan virtaan ja elämän tasapainon tavoitteluun. Sykliä toistuvuus on esimerkiksi taolaisen uskonnon peruspiirre. On myös kulttuurinen kysymys, nähdäänkö muutokset lopullisena kohtalona vai onnistutaanko



epäjärjestyksen luonne tunnistamaan luovaksi prosessiksi. Japanilaisia työyhteisöjä tutkittaessa on havaittu muutoksen ymmärtämisen kulttuurinen erilaisuus. Organisaatioissa saatetaan muuttaa prosesseja mutta työtavat eivät silti muutu. Vasta kun maailmankuvakin muuttuu, ihminen voi oppia ja muuttaa tapansa tehdä työtään. McMillan (2004, 63) toteaaakin, että länsimaissa kuvitellaan, että menestyksellä organisaatio on stabiili ja harmoninen, ja sen johto pystyy pitkäjänteiseen suunnitteluun. Johtaminen kuitenkin kriisiytyy, kun asiat eivät pysy kontrollissa ja epävarmuuteen vastataan kontrollilla. Stacey (1996, 509) jaottelu vanhan ja uuden johtamisen välillä osoittaa, että kompleksisessa yhteiskunnassa tieto on kirjoitetun viranomaistiedon ja auktoriteettien sijaan monien erilaisten ihmisten mielissä, kertomuksissa, myyteissä ja huhuissa. Johtamisessa on kyettävä hyödyntämään implisiittistä tietoa, joka syntyy verkostoissa ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Johtajan rooliksi muodostuukin enemmän tukija kuin kontrolloija (emt., 509–510).

Kompleksisuuden on julkishallinnossa todettu olevan erityisen leimallista sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa esiintyy paljon ns. ilkeitä ongelmia (wicked problems) ja vahvoja professioita. Toimialalle on tyypillistä, että merkittäviä strategisia ongelmia ei pystytä ratkaisemaan ilman professioiden tai muiden keskeisten toimijoiden osallistumista ja sitoutumista muutosten valmisteluvaiheessa. Vahvojen ammattilaisten on vaikea sopeutua ylhäältä annettuihin ohjeisiin, jos ne ovat ammattieettisesti ja toiminnallisesti professioiden ajattelun vastaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon isot kysymykset ovatkin aina arvolatautuneita ja sellaisenaan kompleksisia. (Härkönen & Airaksinen 2012; Vartiainen & Raisio 2011; Raisio 2010.)

## Byrokратиasta managerialismiin

Kompleksisen toimintaympäristön vaatimukset johtamiselle ovat muuttaneet julkisen johtamisen käsitettä. Johtaminen julkisessa toiminnassa on laajentunut ja muuttunut byrokратиasta managerialismin kautta hallinnaksi. Käsite hallinta on suomen termistöön omaksuttu englannin kielen sanasta governance, jonka alkuperä on antiikin kreikan ja klassisen latinan termissä laivan ohjaaminen. Termillä on viitattu jonkun tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen. 1980-luvulla termi siirtyi hallinnon ja politiikan tutkimukseen. (Anttiroiko & Haveri & Karhu & Ryynänen & Siitonen 2003, 138; Jessop 1998, 30.)

Hallinta on hallintoa laajempi ja dynaamisempi käsite. Hallinnolla viitataan institutionaalisesti järjestettyyn kokonaisuuteen ja hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen mutta hallinta viittaa prosessiin, jossa hoidetaan monen eri toimijan muodostaman kentän suhteita (Anttiroiko ym. 2003, 138). Eroja on havainnollistettu taulukossa 1.

Taulukko 1. Julkisen hallinnon ja hallinnan (governance) erot Anttiroikon ja Jokelan mukaan (2002, 130)

	Hallinto (Government)	Hallinta (Governance)
1. Valtaulottuvuus	Julkinen sääntely- ja pakkovallan käyttö	Kehittämisen- ja aloitevallan käyttö
2. Hallinnon päätehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen
3. Tehtäväaluepainotus	Viranomais tehtävä	Kehittämistehtävä
4. Organisoitumisperiaate	Hierarkia	Verkosto
5. Julkisyhteisö toimijana	Toteuttaja	Koordinoija
6. Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suhteet
7. Resurssilattuvuus	Hallinto-organisaation omat resurssit	Koko yhteisön ja toimintaympäristön resurssit
8. Kansalaisten rooli	Alamainen	Aktiivinen toimija
9. Suhde yritys elämään	Sääntelyn kohde	Kumppani

Hallinnan käsitteellä on kaksi ulottuvuutta: horisontaalinen ja vertikaalinen. Horisontaalisella ulottuvuudella viitataan erilaisten julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten yhteistyöhön. Ryhmät ovat myös ns. intressiryhmiä, jotka edistävät yhteistyössä yleensä omaa näkökantansa. Vertikaalisella ulottuvuudella tarkoitetaan sen sijaan julkisyhteisöjen hallintasuhteiden eri tasoja globaalin, regionaalisen, valtion, alueellisen ja paikallisen toiminnan välillä. (Anttiroiko ym. 2003, 143–145.)

Hallintoa on aiemmin totuttu tarkastelemaan ennen muuta Weberin (ks. esim. 1958) byrokratian viitekehyksestä. Byrokratiata pidetään edelleen ensimmäisenä perusteellisenä organisaatioteorian ja hallintotieteen perusteorian. Puhelkielessä se esiintyy usein julkisen hallinnon synonyyminä (Vartola 2009, 26–27). Weberiläinen teoria byrokratiasta syntyi vastaamaan kapitalistiseen tavoitteenratkaisun ja tarpeeseen saada luotettava ja hallitsijoina toteuttava hallitusjärjestelmä. Tämän järjestelmän oikeutus (legitimiteetti) perustui oikeusjärjestykseen, joka koski kaikkia kansalaisia ja hallintojärjestelmän edustajia samalla tavalla. Täysin kehittyneelle byrokratialle on Morganin (2006, 19) mukaan ominaista muun muassa päätösten ja säädösten tarkka taltiointi sekä joukko virkamiehiä koskevia periaatteita, jotka määrittelevät virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia. Näitä ovat muun muassa virkahierarkia, toimivalta, kuukausipalkka ja tekninen pätevyys sekä valvonta. Hierarkisuutta kuvaa muun muassa se, että virkamies voi ottaa käskyjä vastaan vain yhdeltä esimieheltä.

Byrokratia syntyi hyvässä tarkoituksessa tuomaan turvallisuutta ja tasa-arvoa irrationalisen toiminnan sijaan (Weber 1978; Weber 1958). Byrokratian rationalisuus sisältää formaalisuuden, tehokkuuden ja asiantuntemuksen elementit. Kaikki hallinto perustuu näin ollen kirjoitettuun lainsäädäntöön tai ohjeistukseen ja muodostaa henkilöistä riippumattoman rakenteen. Parhaimmillaan byrokraattista hallintoa voidaan verrata koneeseen,

joka on täsmällinen, nopea ja yksiselitteinen. Näin puhemielessä usein tehdäänkin, sillä hallinnosta käytetään edelleen nimitystä hallintokoneisto tai koneisto. Ammatillisen osaamisen ja asiallisuuden asema byrokratiassa korostaa byrokratian rationaalisuutta. Kaikki tunteisiin liittyvät elementit pyritään siitä poistamaan. Byrokratian korostama asiantuntemus onkin merkityksellistä joitakin sen alakulttuureja, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon professioita tutkittaessa (Vartola 2009, 31–32). Byrokratian kritiikki on kohdentunut erityisesti siihen, ettei se sopeudu tämän ajan dynaamiseen ympäristöön riittävän joustavasti. Claver, Llopis, Gascó ja Conca (1999, 458–459) kritisoivat byrokraattista organisaatio-kulttuuria erityisesti siitä, että se haittaa innovatiivisten prosessien tarpeita ja kaikenlaista muutosta. Autoritääriinen johtajuus ja viestinnän vähäisyys tukevat hierarkkista johtajuutta, jossa yhteisön jäsenille ei ole tarjolla osallistumisen kanavia eikä näin ollen halukkuutta sitoutua tehtyihin päätöksiin.

Byrokratiateorian jälkeen julkishallinnossa nousi uusi doktriini, New Public Management (NPM). Se toi yksityisen liike-elämän johtamisajattelua myös suomalaiseen julkishallintoon. NPM myös erotti hallinnossa eri sektorit toisistaan. NPM toi 1980-luvulla myös Suomeen vahvasti tulosjohtamiseen perustuvan johtamisjärjestelmän, joka on ryhmä erilaisia johtamismalleja. Sen keskeisenä sisältönä on pidetty tavoitteen ja tuloksellisuuden määrittelyä, jotka ovat tunnusomaisia managerialistisen julkisjohtamisen piirteitä. Managerialistinen johtamisajattelu on lähtenyt siitä, että yksityinen sektori on tehokkaampi kuin julkinen, ja kilpailun puute esimerkiksi hyvinvointipalveluissa on johtanut krooniseen tehottomuuteen. Managerialismissa taloudellista kehitystä pidetään edellytyksenä kaikelle sosiaaliselle kehitykselle. Ajatteluun liittyy keskeisesti tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen muun muassa uusien tuotantotekniikoiden, kuten johtamisen ja laitteiden avulla. (Pollitt 1990; Möttönen 1997.)

Managerialismille tyypillistä on pyrkimys kontrolloida työskentelytapoja. Se korostaa sopimuksia, markkinamekanismeja ja asiakasta kuluttajana. Siihen on rakennettu sisään erilaisia kannustin- ja palkitsemisjärjestelmiä, joiden tavoitteena on kehittää yritysmäistä ja entistä tehokkaampaa julkista sektoria. Tilaja-tuottajamallit ovat yksi tapa, jolla organisaatioita on johdettu managerialismia soveltaen. Muita markkinasuuntautuneita tapoja ovat olleet esimerkiksi liikelaitosten perustaminen, yhtiöittäminen tai ostopalvelut. Managerialismi on ollut yksi keino, jolla on pyritty muun muassa turvaamaan kuntien palvelut. (Jylhäsaari 2009; Kuopila 2007.)

Managerialismin kritiikki on perustunut muun muassa siihen, että vapaaehtoinen sosiaalinen vuorovaikutus ja yhteistyö jäävät muodollisen johtamisen varjoon (Pollitt 1990, 26–27). Pollittin mukaan se myös jättää huomiotta monia julkisen sektorin tehokkuuteen ja toimintaan merkittävästi vaikuttavia tekijöitä, kuten julkisen toiminnan eettisen ja laillisen taustan, tasapuolisuuden sekä tulonjakoon liittyvät tekijät. Niin ikään se ei kiinnitä huomiota kansalaisten demokraattiseen osallistumiseen, julkisten palveluiden tuotantoon ja palveluja tuottavan henkilökunnan työmotivaatioon. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sen soveltamista pidetään erityisen haasteellisenä, koska hoidon tai palvelun tulos on moni-

mutkainen kokonaisuus. Potilaiden tai asiakkaiden elämänlaatua, arvostusta, turvallisuutta tai terveyttä on yritetty mitata, mutta jo pelkästään niiden tarkka määrittely on ongelmallista. (Jylhäsaari 2009, 48, 54.) Managerialistisen ajattelun onkin julkisessa johtamisessa korvaamassa uusi julkinen hallinta, jonka ominaispiirteenä on korostettu verkostoissa johtamista kahden muun hallintatavan eli hierarkioiden ja markkinoiden rinnalla (Anttiroiko ym. 2003, 150).

## Hallinta verkostojen vuorovaikutuksena

Kooiman (2000, 144) määrittelee hallinnan yksinkertaistaen hallinnoksi vuorovaikutuksessa. Hallinta-ajattelussa ei erotella sektoreita eikä aseteta tuloksia yksityisen sektorin mallien mukaisesti yhtä suoraviivaisesti. Se lähtee verkostoissa syntyvästä vuorovaikutuksesta ja neuvottelusta. Sillä ei ole yhtä napaa, vaan se on moninapainen yhteistyöverkosto, jota ei voi hallita ylhäältä alas (koska mitään ”ylhäällä” olevaa ei ole). Hallinta ei ole niin ikään yhtä strategisesti orientoitunutta kuin New Public Management. NPM:iin verrattaessa uudessa julkisessa hallinnassa on kuitenkin korostettu lisäksi keskinäisiä riippuvuuksia, toimintaa organisaatioiden välillä sekä NPM:lle ominaisen kontrollin sijaan yhteishallintaa ja julkisen toiminnan erityisluonnetta (Kickert & Koppenjan 1997, 40). Se on kritiikkiä keskitetylle ohjausjärjestelmälle, jossa ajatellaan jollakin ohjaavalla agentilla olevan kaikki tieto ongelmasta, sen tärkeydestä ja ratkaisukeinoista. (Kickert & Klijn & Koppenjan 1997, 7–8.)

Rhodes (2000, 60–61) toteaa, että verkostot ovat hallinnan analyttinen sydän. Hallinta koostuu itseorganisoiduvista, organisaatorajat ylittävistä verkostoista, joilla on keskinäistä riippuvuutta ja jatkuvaa vuorovaikutusta. Verkostoilla on tarve vaihtaa resursseja ja neuvotella jaetuista päämääristä. Niiden avulla hankitaan myös uusia taitoja ja uudistutaan sekä opitaan uutta. Verkostojen vuorovaikutus on pelin kaltaista, minkä vuoksi verkostoja on usein käsitelty peliteoreettista näkökulmista (Kickert & Koppenjan 1997, 46; Klijn & Teisman 1997, 98).

Verkostoissa johtamisen kriittinen puoli on vastuusuhteiden hämärtyminen. Vastuusuhteet voivat jäädä vuorovaikutussuhteille alisteisiksi. Toimijoita pitävät kasassa lähinnä yhteiset tavoitteet, luottamus ja neuvottelusuhteet. Kickert ja Koppenjan (1997, 9) tuovat esille myös verkostojen läpinäkyvyyden sekä uhkan tehokkuudelle ja demokraattiselle legitimitetille. Verkostomainen johtaminen vie aikaa ja toisaalta mahdollistaa joillekin vapaamatkustamisen. Tähän on syytä kiinnittää huomiota myös viestinnän näkökulmaa tutkiessa. Verkostomaisen toimintatavan onnistumisen kannalta olisi tärkeää, että erilaiset sidosryhmät olisivat mukana sekä poliittisten päätösten valmistelussa että implementoinnissa (Stoker 2000, 106). Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat olleet julkisen toiminnan lähtökohtia, joiden lisäämiseen myös Suomessa on haettu uusia edustuksellisen ja suoran vaikuttamisen muotoja muun muassa edellyttämällä tiedottamista kunnan asioista sekä osallistamalla asukkaita ja selvittämällä palvelujen käyttäjien mielipiteitä (Anttiroiko

ym. 2003, 197–208). Samaan aikaan kuntien hallinnossa on enenevässä määrin organisoitu toimintaa osakeyhtiöihin, jotka toimivat osakeyhtiölainsäädännön alaisina, jolloin niitä eivät koske kunnallisen toiminnan avoimuutta edellyttävät juridiset säädökset. Todettakoon kuitenkin, että osakeyhtiömuodossa Suomessa on toiminut tähän asti varsin vähän esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa. Toimialalla yhtiömuoto on yleistynyt lähinnä erikoissairaanhoidossa, joka kilpailee selkeämmin muun muassa yksityisten terveyspalveluyritysten kanssa.

Uuden julkisen hallinnan edellyttämä verkostojohtaminen on vuorovaikutteista yhteishallintaa (co-governance) poliittisissa prosesseissa. Verkostoa tarvitaan tavoitteiden saavuttamisessa sekä tiedon keräämisessä ja jakamisessa eri toimijoiden kesken. Vuorovaikutusta tulee organisoida, jotta vähennetään opportunistien ja vapaamatkustajien riskejä. Verkostossa tulisi toimia myös ongelmien ja kriisien sovittelijana. Johtajalta edellytetään näin prosessin johtajuutta. Verkosto on tuskin koskaan ideaali, eikä sitä yleensä rakenneta vain yhden ongelman ratkaisua varten. (Kickert & Koppenjan 1997, 46–49.) Pikemminkin päinvastoin, sillä verkostojen avulla on nimenomaan etsitty vastauksia monimutkaisten, ilkeiden ongelmien ratkaisuun. Esimerkiksi ympäristöpolitiikan hallintaa koskevien tutkimusten perusteella verkostoissa kohdataan useita epävarmuuksia, joita johtamisessa tulisi sietää. Epävarmuuksia syntyy muun muassa tiedon saatavuudesta, ylitarjonnasta, luotettavuudesta tai eri toimijoiden strategisista valinnoista. Epävarmuus on usein institutionaalista, sillä verkostoissa toimivat edustavat erilaisia organisaatioita, hallinnollisia tasoja ja omia verkostojaan. Taustaorganisaatioiden näkemykset, säännöt ja kieli tulevat osaksi verkostossa toimimista ja sen johtamista. Erilaisten toimijoiden ja tulkintojen määrä sekoittaa helposti ongelman ratkaisijoita. (Koppenjan & Klijn 2004, 6–9, 37.)

Kuten edellä käy ilmi, nykyaikaiseen johtajaan kohdistuu paljon sosiaalisten suhteiden hallinnan odotuksia. Kuinka monella on verkostojen johtamisen taito, ja missä koulussa sitä voi oppia, ovat aiheellisia kysymyksiä. Kuten Kickert ja Koppenjan (1997, 58) listaa, verkostojohtajalta tulisi löytyä taitoa toimia ”isolla tontilla” erilaisten ryhmien kanssa. Samaan aikaan pitäisi pystyä käyttämään erilaisia metodeja sekä taktista ja strategista tietotaitoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjohtajalla tässä viitekehyksessä tulisi olla kykyä hahmottaa, ketä kulloinkin tulisi kuulua erilaisiin valmistelu- ja päätöksentekoverkostoihin, ja millaista tietoa tai viestiä kukin tarvitsee. Johtaja joutuu ennemmin tai myöhemmin osaksi monitoimijaista peliä, jotka samalla uusintavat vuorovaikutteisia verkostoja. Menestyvä johtaja ymmärtääkin erilaiset riippuvuudet, jotka jäsentävät pelin kulkua (Klijn & Teisman 1997, 117). Viisainta olisi tavoitella jaettuja merkityksiä ja löytää yhdistäviä asiakykyisiä. Tehtävä voi olla haasteellinen eri areenoilla, joissa on menossa jatkuvasti monia erilaisia poliittisia pelejä. Niissä jokainen toimija pelaa yleensä useampaa peliä yhtäaikaisesti. Tämä on omiaan lisäämään myös strategista epävarmuutta, kun toimijoiden strategista käyttäytymistä ei voida ennakoida. Jos toimijoilla on keskinäistä luottamusta, ennakkointi on helpompaa. Luottamus myös lisää kykyä oppia ja uudistua. (Koppenjan & Klijn 2004, 65–66, 83.)

Kärjistettynä julkista verkostojen hallintaa voi ajatella myös treffipalveluna, kuten Stoker (2000, 100–101) on kuvannut. Siinä julkinen johtaminen tuo ihmisiä yhteen, vähentää näin ”melua” ja edistää paikallista tuntemusta ja oppimista. Johtaja toimii tällöin fasilitaattorina, tuo ”juhla-äälle pullon”. Demokratian näkökulmasta fasilitoinnin voi nähdä arvokkaana ennen muuta siksi, että se antaa äänen myös niille toimijoille, joilla on vain vähän valtaa, tai joilla ei ole mahdollista saada ääntään kuuluviin normaaleissa päätöksentekoprosesseissa. Tällä tavoin johtamisessa päästään asettumaan toisten asemaan ja saadaan mahdollisuus uudenlaiseen ajatteluun. Toiminnan riskinä on tosin se, että vuorovaikutuksesta syntyy ”talking-shop”, joka ei koskaan muutu toiminnaksi. Sen sijaan se vie paljon aikaa ja jää verkostoon osallistuneiden omaksi tiedoksi. Verkostoja voidaan näin ryhtyä pitämään itseisarvona, hallintatavan lopputuloksena, vaikka sen pitäisi olla ainoastaan väline hyvien palvelujen järjestämisessä (Ryynänen & Uoti 2009, 232; Möttönen & Niemelä 2005, 92). Verkostojen hallinnan keskustelussa on esitetty myös huoli demokratia-vajeesta tai maalattu suoranainen uhka demokratialle (Hansen 2005; Sørensen & Torfing 2005). Toisaalta verkostot on nähty myös täydennyksenä edustukselliselle demokratialle, jolloin poliittisten päättäjien rooli asemoituu vastaamaan meta-hallinnasta ja toimeenpanosta (Stoker 2011; Klijn & Skelcher 2007).

Suuri yleisö ei välttämättä huomaa epävirallisia päätöksenteon muotoja eikä hahmota, että hallinnon asiantuntijoilla ei ole kaikkea tietoa ja osaamista tai oikeantyyppisiä poliittisia vastauksia, jotta erityisiin haasteisiin ja sosiaali- ja terveydenhuollolle tyypillisiin ilkeisiin ongelmiin löytyisi vastauksia. Ongelmanratkaisukapasiteetin siirtäminen muille toimijoille ei ole kuitenkaan neutraali teko. Johtamisen kannalta keskeistä on se, miten eri hallinnan tavat pystytään yhdistämään ja lisäämään luottamusta ja legitimitettä. Verkostojen avulla hallintaan liittyy usein erityisiä arvoja ja ideoita yhteisöllisyydestä ja kansalais-yhteiskunnasta, minkä vuoksi uutta julkista hallintaa on nimitetty myös yhteiskunnallisen hallinnan harmaaksi alueeksi. (Bekkers ym. 2007, 3–11, 24, 29.)

Laajasta tieteellisestä kiinnostuksesta huolimatta verkostomainen toimintatapa ei ole syrjäyttänyt byrokraatiaan pohjautuvaa toimintaa. Kunnassa suurin osa asioista on edelleen päätettävä erilaisissa hierarkkisissa toimielimissä ja organisaatioissa. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 148). Lisäksi hallintaa koskevaan keskusteluun on tuotu määritelmät pehmeästä ja kovasta vallasta, joilla on haluttu kommunikatiivisuuden ja neuvottelun ohella korostaa myös normien ja määräysten merkitystä johtamisessa. Uudessa julkisessa hallinnassa on Stokerin (2011, 28–29) mukaan vähätelty kovan vallan merkitystä. Pehmeän vallan toimintatavoilla, kuten viestinnällä, ei ole saatu aikaan riittävää yhteistyötä. Kunnalla on myös itsenäistä päätösvaltaa asioissa, joita se valmistelee yhteistyössä toisten kanssa. Tätä kovaa valtaa tulisi olla riittävästi, jotta on ”varaa” käyttää pehmeitä menetelmiä. Pehmeät menetelmät ovat kuitenkin tulleet jäädäkseen, joskin taiteilu näiden menettelytapojen välillä näkyy myös suomalaisessa julkishallinnossa (Hakari 2013a).

Uusi julkinen hallinta on julkisen johtamisen tutkimuksessa käänne toisaalta kommunikatiiviseen eli viestinnälliseen mutta myös kulttuuriseen suuntaan. Kun hierarkkisista

rakenteista siirrytään kohti itse- ja yhteishallintaa tukevia verkostoja, tiimejä ja kumppanuuksia, synnytetään samalla myös uudenlaisia identiteettejä. Bang (2003, 7, 20) toteaaakin, että viestinnän avulla voidaan johtaa mahdollistamalla ja tukemalla, ei enää käskyttämällä. Julkisten organisaatioiden uusi menestyksen resepti on Bangin mukaan dialogissa ja yhteistyösuhteissa, joissa tunnistetaan pienetkin kertomukset ja opitaan niistä. Ne voivat olla mikroskooppisen pieniä ja paikallisia, mutta silti globaalisti merkittäviä (glokaaleja). Ne eivät välttämättä näyttäydy geometrisina kuvioina tai pisteinä, joista erityisesti Sloterdijk (2011) on verkoston käsitettä arvostellut. Ajatus yksilöllisten kulttuuristen kuplien ja niiden muodostaman sosiaalisen vaahdon tuottamasta ympäristöstä edellyttää dynaamista johtajuutta, joka on valmis myös kuuntelemaan muita.

## 2.2 Organisaatioita yhdistävä johtajuus

Julkisen johtamisen tutkimuksissa on kiinnitetty vuosikymmenten ajan paljon huomiota organisaatioiden sisäiseen johtajuuteen. Yhä enemmän mielenkiinto on kohdistumassa kuitenkin siihen, miten voitaisiin kehittää eri organisaatioita yhdistävää ja organisaatioiden välistä johtajuutta. Tämä heijastelee siirtymää hierarkkisuudesta verkostojen johtamiseen ja uuteen julkiseen hallintaan. Samalla johtajan paikka kokonaisuudessa muuttuu: organisaatioita johdetaan yhä enemmän keskeltä ja valtaa jakaen perinteisen edestä johtamisen sijaan. Johtajalla ei näin ollen ole aseman tuomaa valtaa eikä valmiiksi annettuja ”seuraajia”. (Morse 2008, 60–62.)

Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana eri sektoreiden yhteistyön ja organisaatio-orojen ylittämisen myönteiset vaikutukset johtamisen tuloksiin ovat kehittyneet ilmiöksi kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Yhdistävästä johtamisesta on tullut sateenvarjokäsite, jolla pyritään kuvaamaan erilaista organisaatio- tai toimialarajoja ylittävää ja kokoavaa johtajuutta. Yhdistävä julkinen johtaminen on prosessi, jossa kehitetään organisaatio- ja sektorirajoja ylittäviä kumppanuuksia, jotka tuottavat julkista arvoa (Morse 2010, 232). Yhteisenä piirteenä kaikille yhdistäville johtajille on kyky nähdä rajojen yli. He näkevät yhteyksiä ja mahdollisuuksia siellä, missä muut näkevät esteitä ja rajoituksia. Niin ikään yhdistävällä johtajalla on intohimo tuloksia kohtaan – intohimo saada aikaan muutosta ja yhteistä julkista arvoa. Persoonina heitä on usein luonnehdittu egoiltaan vahvoiksi mutta nöyriksi. He hallitsevat systeemiajattelun, jotta kykenevät näkemään metsän puilta. (Luke 1998, 223–226.)

Hallinnon, yritysten, kansalaisjärjestöjen ja yhteisöjen edustajat ovat rajoja ylittävälle johtajalle kumppaneita, jotka yhdistävät osapuolten tietoa, kykyjä ja näkökulmia julkisen arvonmuodostuksen ympärillä. Perustaltaan julkinen arvo on sosiaalinen rakenne. Julkisen arvon luominen voi pyrkiä vähentämään tai lieventämään julkisia ongelmia, kehittämään tehokkuutta, vaikuttavuutta tai oikeudenmukaisuutta sekä luomaan tai parantamaan julkista palvelua. Ideaalimallissa eri toimijoiden integraatio on keskittynyt julkisen arvon luomiseen. (Morse 2010, 235.)



Bryson, Crosby ja Stone (2006) sekä Crosby ja Bryson (2010) toteavat, että sektorirajat ylittävä yhteistyö syntyy useimmiten turbulenteissa julkista johtamista haastavissa olosuhteissa. Kyse on usein kilpailutilanteesta, jossa toimija on epäonnistumassa jonkin yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamisessa yksinään. Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole jatkuvassa turbulenssissa, mutta alalla on tyypillisesti haasteita, joita yksittäiset organisaatiot tai henkilöt eivät kykene ratkaisemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tarpeet ovat monimutkaisia ja toisiinsa liittyviä. Asiakkaat vaativat yhä enemmän huolellisesti suunniteltuja, koordinoituja ja toteutettuja palveluja, joita tuottavat eri toimijat useista eri ammattiryhmistä, kuten sosiaalityöntekijöistä, sairaanhoitajista, fysioterapeuteista ja lääkäreistä. Vaikka poliittiset päättäjät ovat toistuvasti eri maissa pyrkineet edistämään tehokkaampaa yhteistyötä esimerkiksi hoitoon pääsyajkojen tai muiden normien tai taloudellisten kannustimien avulla, saumaton terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut ovat edelleen käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksenkin keskeinen tavoite. Yhdistävän johtamisen keskustelu tarjoaa erityisen lähestymistavan myös näiden rajojen hallintaan. Yhdistävä johtajuus voi parhaimmillaan koota yhteen eri ammattilaisia ja sektoreita neuvottelemaan yhteistä tavoitteista sekä koordinoimaan tai tuottamaan yhteistoimintaa, joka tyydyttää palvelujen käyttäjien tarpeet. Sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteistyö voi edistää myös taloudellisten haasteiden helpottamista tai ratkaisemista. Onnistuminen edellyttää johtamiselta kuitenkin oppimisen, tiedon ja tietämisen hallintaa. (Sullivan & Williams 2012, 697–698.)

Yhdistävää julkista johtamista on tarkasteltu eri tutkimuksissa niin päätöksenteon kuin toimeenpanonkin näkökulmista. Näkökulmien mukaan se on liitetty erilaisiin johtamisen viitekehyksiin. Esimerkiksi Page (2010) liittää yhteistyössä tapahtuvan julkisen johtajuuden erityisesti yhteishallinnan ja osallistavan hallinnan tematiikkaan. Pagen näkökulmasta yhdistävää julkista johtajuutta voi olla yksittäisellä johtajalla tai institutionaalisella toimijalla. Yhdistävän johtajuuden lähtökohta on saada toimijat tekemään yhteistyötä johtajan tai hänen agendansa kanssa. Yhdistävät johtajat ovat siten yksilöitä tai ryhmiä, jotka aloittavat keskusteluja tai yhteisiä hankkeita, jotka auttavat tunnistamaan julkisia ongelmia. Yhdistävän johtajuuden keskeinen haaste on useiden sidosryhmien intressien integroiminen. Käytännössä tähän päästäkseen johtajien on käytettävä erilaisia deliberatiivisia prosesseja, joissa voidaan rakentaa yhteistä ymmärrystä ja kehittää tavoitteiden saavuttamista edistäviä strategioita. Usein kysymys on samalla julkisten ongelmien kehystämisestä. Ongelmien kehystäminen on tärkeää etenkin yhteisten päämäärien, rakenteiden, normien ja arvojen määrittämiseksi. (Emt., 247–248.)

## Johtaja yhteistyön katalyyttinä

Onnistuneen johtamisen painopiste on nimenomaan vuorovaikutuksessa ja yhdistämisessä, kuten Mary Follett on esittänyt jo liki sata vuotta sitten: integraatio on erilaisuuden yhdistämistä tavalla, jossa yhdistyvät näkökulmat, intressit ja tietämisen tavat johonkin



uuteen, jonka eri intressiryhmät voivat hyväksyä ilman kompromissia. Integrointi ja sen edellyttämä vuorovaikutusosaaminen ovat myös julkisen johtamisen keskeisiä haasteita, sillä ihmiset odottavat julkiselta johtamiselta samantyyppisiä piirteitä, joita on totuttu näkemään yksityisissä palveluissa. Ajatusmallin taustalla on Follettin valtakäsitys, jonka mukaan valtaa tulisi käyttää ihmisten kanssa eikä käyttää sitä ihmisiin. Tämä ajattelutavan muutos on edelleen ajankohtainen etenkin hierarkkisissa organisaatioissa. Vain kumppanuudella julkinen toiminta pystyy mahdollisimman dynaamisesti vastaamaan muuttuneen maailman haasteisiin, joita ennusteilla ja kontrollilla ei voida hallita. (Thomas 2013, 786–788; Morse 2010, 232.)

Johtajuuden kollektiivinen idea tai yhteinen tahto on enemmän ja parempi kuin jokainen toimija voi yksin muodostaa. Kollektiivinen idea on myös enemmän kuin abstrakti idea – se on yhteinen tarkoitus, visio, joka yhdistää sen luoneet toimijat ja motivoi heitä toimimaan yhdessä saavuttaakseen vision. Arkisessa kielenkäytössä käytettävät ilmaisut ”win-win”, ”synergia” ja ”enemmän kuin osiensa summa” pohjautuvat juuri edellä mainittuun Follettin integraatiokäsitteen ideaan. Integraatiokäsitteelle on etsitty vertauskuvia myös kemiallisista reaktioista, joissa aineita yhdistämällä syntyy uusi tuote, jolla on alkuperäisistä aineista poikkeavia ominaisuuksia. (Morse 2010, 232.)

Jos integraatio onkin kemiallinen reaktio, yhdistämisen mahdollistavaa johtajuutta voi kutsua katalyytiksi. Katalyytin tehtävä on saada aikaan reaktio, jonka lopputuloksena syntyy jotain sellaista uutta, mikä ei olisi ilman katalyyttiä mahdollista. Sosiaalisissa suhteissa katalyytin vaikutus on kuitenkin huomattavasti epävarmempaa ja epälineaarisempaa kuin kemiallisissa reaktioissa. Sosiaalisessa vuorovaikutuksessa on myös ymmärrettävä yksilölliset vaikutukset yhteistyön onnistumisessa. Katalyytin toimintaa rajoja ylittävissä suhteissa käsitteli ensimmäisenä Jeffrey Luke (1998, 21), jonka mukaan katalyyttinä toimiminen on julkisen johtajan keskeinen rooli. Tässä roolissa hänen tehtäväkseen tulee tuoda aiheita julkiselle agendalle, koota yhteen kriittiset sidosryhmät, stimuloida aloitteita tavoitteiden saavuttamiseksi sekä pitää yllä pitkän ajan toimenpiteitä. Menestyminen edellyttää dialogin johtamista ja ongelmien näkemistä systeemisesti vuorovaikutteisina. Luken mukaan johtajat, jotka pitävät ohjat vain itsellään, menestyvät epätodennäköisemmin kuin yksiköt ja ryhmät, joiden toiminta on luonteeltaan katalysoivaa. Tällaiset johtajat myös johtavat mieluiten keskeltä kuin edestä.

Koskipa monen eri toimijan välinen yhteistyö sitten julkista tai yksityistä hallintaa, yhteisöjen toimintaa, liiketoimintaa, yleishyödyllistä toimintaa tai hyväntekeväisyyttä, on vaikea kuvitella esimerkiksi monimutkaisten ns. ilkeiden ongelmien ratkaisemista ilman jonkinlaista monen toimijan välistä yhteisymmärrystä, sopimista tai yhteistyötä. Yhteistyö on keskeistä etenkin silloin, kun toimitaan julkisten ongelmien ratkaisemiseksi. Vaikka organisaatioiden toimintatavoissa on eroja – osa yrittää ratkaista eteen tulevia ongelmia yksinään, ja osa hakeutuu osaksi toisenlaista kokonaisuutta esimerkiksi vasta pakon edessä – useimmat jakavat ongelmatilanteissa tietoa, sitoutuvat yhteisesti koordinoituihin aloitteisiin tai kehittävät jaetun vallan järjestelyjä, kuten verkostomaisen yhteistyön eri muoto-

ja. Juuri tiedon, voimavarojen, toiminnan ja valmiuksien jakaminen ja yhdistäminen kahden tai useamman sektorin kanssa muodostavat eri alojen yhteistyön keskeisen sisällön. (Bryson & Crosby & Stone 2006, 44–45.)

Olisi naivia ajatella, että eri alojen rajoja ylittävä yhteistyö ratkaisi kaikki yhteiskunnalliset ongelmat, joita esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kohdataan. Ihmiset janoavat nopeita ratkaisuja, mutta monen eri toimijan yhteistyö ei yleensä ole pikavoitto (Luke 1998, 3). Joskus yhteistyö synnyttää ongelmia, joiden ratkaisemiseksi yhteistyöhön on ryhdytty. Joskus taas yhteistyöhön päästään vasta konfliktien kautta (Morse 2010, 239). Julkisen toiminnan institutionaalisessa toimintaympäristössä eri sektorien yhteistyö voi synnyttää esimerkiksi toimivallan tai etiikan haasteita, jotka vaikuttavat suoraan yhteistyön rakenteeseen tai tuloksiin. Kompleksisen maailman asiat tapahtuvat usein yhtäkkisesti, epälineaarisesti ja suunnittelematta, eikä ilmiöiden syitä ja seurauksia ole helppo jäljittää. Terveystieteiden huolto on hyvä esimerkki siitä, kuinka erilaisia ilmiöitä ja käsitteitä määritellään jatkuvasti uudelleen. 2000-luvun keskustelussa terveydenhuoltoa tarkastellaan muun muassa taloudellisen kilpailukyvyn, koulutuspolitiikan, verotuksen, menokehityksen ja maahanmuuttopolitiikan kehityksissä. Keskustelu poikkeaa menneiden vuosikymmenten tematiikasta, vaikka alalla muuten on nähtävissä tietynlaista aaltoliikettä eri keskusteluteemojen esiinnousussa. Kuluvalle vuosituhatluvulle on tyypillistä asioiden monimutkainen yhteen kietoutuminen. Se, miten tällaiseen kietoutumiseen vastataan tehokkaasti ja yhdes-  
sä, on edelleen ajankohtainen kysymys. (Bryson & Crosby & Stone 2006, 45.)

## Yhdistämisen rakenteet, prosessit ja johtajuuden vaatimukset

Usein poliittiset päättäjät ovat kaikkein kiinnostuneimpia ratkaisemaan ongelmia yhteistyöllä. Pagen (2010, 249) mukaan osallisuuden, vallan ja eri toimijoiden optimaalinen laajuus ja kattavuus riippuvat ongelmasta ja vallitsevasta politiikasta. Jotkut akuutit, pitkäkestoiset kiistat voidaan ratkaista helpommin osapuolten sisäisillä ryhmillä kuin kokoamalla ongelman ratkaisuun laajoja foorumeita tai hyödyntämällä poliittisia areenoita.

Kun ongelman merkittävyydestä on syntynyt ymmärrys, yhteistyössä aktiivisimpia ovat yleensä vaikutusvaltaiset henkilöt, organisaatiot tai rahoittajat. Kokoonkutsujina toimivat yleensä johtajat, joiden tiedetään olevan uskottavia toimijoita murtamaan rajapintoja. Yhteistyön rakentamisen keskeinen tekijä voi olla yhteinen näkemys ongelman määritelmästä. Sen avulla organisaatio voi helpommin ilmaista intressinsä ongelman ratkaisemiseen ja toisilta tarvitsemaansa apuun. Yhteistyön muodostamiselle voi olla välttämätöntä, että organisaatio kertoo julkisesti tarvitsevansa toisten apua ja tunnustaa keskinäiset riippuvuussuhteet. Joskus yhteistyön edellytys voi olla muodollinen sopimus – etenkin, jos kyse on maantieteellisesti tai sisällöllisesti laajasta alueesta. Muodolliset sopimukset tukevat tilivelvollisuutta ja voivat olla tärkeä pohja seuraaville yhteistyön askelille. Sopimisen pohjalla on kuitenkin oltava luottamuksellinen vuorovaikutus, joka tosiasiaa auttaa fasilitoimaan yhteistyön. Rajoja ylittävä yhteistyö luo julkista arvoa, kun se rakentuu yksilöiden ja

organisaatioiden intressien ja vahvuuksien varaan. Samalla se voi minimoida tai haastaa toimijoiden omia heikkouksia. Julkisen arvon luominen edellyttää kuitenkin resilienssiä ja sitoutumista jatkuvaan uudelleenarviointiin. (Bryson & Crosby & Stone 2006, 46–47.)

Crosbyn ja Brysonin (2010, 219, 227) mukaan yhdistävä johtajuus voi parhaiten onnistua silloin, kun yhteistyössä toteutuu samanaikaisesti yksi tai useampi yhdistävä mekanismi. Näitä voivat olla vaikutusvaltaiset sponsorin tai mestarin johtajuusroolit, yhteinen sopimus ongelman määritelmästä tai toiminta erilaisissa verkostoissa. Vaikutusvaltaisessa mestarin roolissa on usein väsymätön prosessia ymmärtävä organisoija ja muutoksen edistäjä. Sponsorista vastaavasti on vähemmän mukana prosessissa, mutta sijoittaa vaikutusvaltaa, rahaa tai yhteyksiä viedäkseen muutosta eteenpäin. Molemmissa rooleissa yhteistä ongelmaa on pidettävä tärkeänä ja ratkaisukelpoisena mutta liiallinen vihkiytyminen ongelmien yksityiskohtiin voi olla haitallista monipuolisten sidosryhmien mukaan saamiselle.

Yhdistävän johtajan henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja ja käyttäytymistä on luonnehdittu useissa tutkimuksissa. Vaadittavat ominaisuudet vaihtelevat tapauskohtaisesti.

Morsen (2010, 243) mukaan yhdistävää johtajaa voidaan kuitenkin luonnehtia erityisesti kahdella tavalla: yhdistävä johtaja on luonteeltaan yritteliäs sekä kyvykäs luomaan luottamuksellisia ihmissuhteita. Yritteliäisyys ilmenee muun muassa kyvyssä ja halussa hyödyntää erilaisia eteen tulevia mahdollisuuksia. Yhdistävät johtajat ovat riskinottajia eivätkä pelkää epäonnistumista. Heitä voi luonnehtia myös rohkeiksi, energisiksi ja intohimoisiksi. Erotuksena perinteisille johtajuuskäsitteille, yhdistävien johtajien tavoitteena ei ole saada ihmisiä seuraamaan heitä itseään. Sen sijaan heidän tavoitteenaan on saada ihmiset pöydän ympärille ja auttaa osallistujat yhdistävän prosessin läpi. Luottamuksellisten ihmissuhteiden luomisessa Morse nostaa esille ihmissuhdepääoman käsitteen. Se on enemmän kuin intohimoa ja mahdollisuuksien visiointia. Ristiriitaisten intressien, näkökulmien, kulttuurien ja arvojen keskellä keskeinen osa katalyytin roolia on kyky ylläpitää sitoutumista konfliktien ja takaiskujen jälkeenkin.

Morse (2008, 72) on tarkastellut myös julkisen johtajuuden yhdistävän toiminnan eri tasoja. Johtajan operointia voidaan tarkastella henkilökohtaisella tasolla, ihmisten välisen vuorovaikutuksen tasolla, organisaatiotasolla sekä julkisella organisaatioiden välisellä tasolla. Kaikki alkaa johtajasta itsestään: onko johtaja persoonana yhteistyöhön pyrkivä ja rajoja ylittävä? Entä toimiiko hän muiden kanssa yhdistävästi? Voidaan myös tarkastella organisaation toiminnan yhdistävyyttä tukevia piirteitä: onko organisaation kulttuuri sellainen, että se tukee rajojen ylittämistä ja yhteisten merkitysten rakentamista? Lopuksi voidaan pohtia, onko organisaation toiminta muiden organisaatioiden kanssa luonteeltaan yhdistävää ja rajoja rikkovaa. Tämäkin taso on vahvasti riippuvaista alempien tasojen luonteesta.

Erilaiset foorumit, areenat ja päätöksentekopaikat ovat eri tasojen yhdistävää johtajuutta rakentavia paikkoja, joissa ihmiset ja organisaatiot luovat ja viestivät merkityksiä, tekevät toimeenpanopäätöksiä ja valvovat normeja. Näitä jaetun vallan tilanteita tarvitaan erityisesti silloin, kun on kyse laajemman kuin yhden henkilön päättäjävallassa olevista

asioista. Yhdistävän johtajuuden prosesseihin sisältyy erilaisia vuorovaikutteisia kanssakäymisen muotoja. Jaettua ymmärrystä rakennetaan kasvotusten vuoropuheluissa, neuvotteluissa, kokouksissa, esityksissä tai esimerkiksi virtuaalisilla foorumeilla. Muodot vaikuttavat ryhmädynamiikkaan ja saattavat suosia joitakin yhteistyön osapuolia ja heidän taktisia kykyjään. Johtaja voi vaikuttaa osapuolten yhteistoimintaan aina esityslistan ja koollekutsumisen muodoista ja sisällöistä lähtien, kuten Page (2010) osoittaa. Niillä johtaja voi vahvistaa legitimeettiä ja selventää osallistujien keskusteluja kasvokkaisen tapaamisen aikana. Johtaja voi myös vaikuttaa sääntöihin ja normeihin, joiden varassa vuorovaikutus tapahtuu, ja kannustaa erilaisten näkemysten huomioimiseen. Johtaja voi myös käyttää hyväkseen tietoa eri tavoin, jolloin esimerkiksi esittämällä tilasto- ja tutkimustietoa, muiden organisaatioiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä voi edistää osapuolten yhteistä oppimista. (Emt., 249–250.)

Vaikka valtaa ei näissä tilanteissa jaettaisikaan tasa-arvoisesti, jaetun vallan tilanteilla on iso merkitys toiminnalle ideoiden, sääntöjen tai aiheiden muodossa. Niissä merkityksellistetään asioita, jotka ovat mahdollisia ja toteuttamiskelpoisia. Strukturaatioteoreettisesti ajatellen toiminnan kautta luodaan ja uusinnetaan käytäntöjä ja rakenteita. Tutkimusten perusteella voidaan todeta, että erilaisten vapaamuotoisempien foorumeiden suunnittelu ja käyttö voi olla virallisia areenoita ja oikeusistuimia merkittävämpiä tekijä julkisessa ongelmanratkaisussa. Tämä johtuu siitä, että jo pelkästään foorumin muotoilu tai käyttö vaikuttaa siihen, mikä alun perin määritellään julkiseksi ongelmaksi ja mitkä ratkaisut ovat kannatettavia. Yhdistävän johtajuuden ensisijaisena tehtävänä voidaankin nähdä jaettujen merkitysten luominen ja viestintä erilaisilla foorumeilla. (Crosby & Bryson 2010, 219.)

Pagen (2010, 260–261) mukaan pelkästään vakiintuneiden kokouskäytäntöjen muutoksella voidaan vaikuttaa myönteisesti osapuolten tulkintoihin. Myös esimerkiksi ongelmien uudenlainen kehystäminen voi auttaa kumppaneita ymmärtämään yhteisiä intressejä aiempaa paremmin. Muutokset voivat vaikuttaa pieniltä, mutta niiden symbolinen merkitys yhteistyölle voi olla iso. Läpinäkyvät menettelytavat, säännöt ja keskustelut voivat tehdä yhteistyöprosesseista entistä selkeämpiä ja legitiimimpiä.

## Rajakokemukset ja rajakohteet

Valtaosa johtajuusteorioista keskittyy analysoimaan muodollisen johtajan ja alaisten toimintaa, ja asetelma on usein hyvin hierarkkinen. Tällaisessa tarkastelussa eri toimijoiden yhdistämisen konteksti ei tule kovin selvästi esille. Yhdistävän johtajuuden yhteydessä onkin tarkasteltava sekä muodollisia että epämuodollisia rakenteita, sillä monet epäviralliset suhteet ja verkostot mahdollistavat yhdistävää johtajuutta muodollisten rakenteiden rinnalla. Rakenteellisena tai institutionaalisenä katalyyttinä voidaan tarkastella organisaatioita, jotka toimivat aktiivisesti kumppanuuksien muodostamisessa. Näitä rakenteita voidaan kutsua rajaorganisaatioiksi. Ne synnyttävät toimintaa tai työtä, joka johtaa uudenlaisiin kumppanuuksiin. (Morse 2010, 233–234.)

Johtamisen rajapintojen ja eri alojen välinen yhteistyö on välttämätöntä mutta harvoin helppoa. Keskeisiksi menestystekijöiksi nousevat etenkin ulkoiset olosuhteet sekä johtajuuden luonne. Johtamisella voi rajallisesti vaikuttaa ulkoiisiin olosuhteisiin. Institutionaalisen ympäristön tuki ja legitimaatio rajapintoja ylittävälle yhteistyölle on tärkeää, mutta yksittäisen johtajan on sitä vaikea valvoa. Johtamisen haasteina rajoja ylittävässä yhteistyössä voidaan nähdä yhteistyön alkuvaiheen olosuhteet, prosessit, rakenteet, hallinta, vastuut, rajoitteet, tulokset ja tilivelvollisuuden eri muodot (Bryson & Crosby & Stone 2006, 52).

Yhdistävä johtajuus onnistuu sitä paremmin, mitä enemmän yhteistyötä tukevat toimijat kiinnittävät huomiota erilaisten foorumeiden ja areenoiden suunnitteluun eri organisaatiotasoilla. Emergentit alhaalta ylöspäin muotoutuvat hallinnan mekanismit ovat hitaampia kuin ylhäältä alas -mekanismit. Yhdistävät johtajat voivat virallisia ja epävirallisia foorumeita hyödyntäen edistää rajapintoja ylittävien ryhmien ja kokemusten syntymistä. Nämä yhteiset rajakokemukset ovat jaettua tai niveltävää toimintaa, joka luo sekä yhteistä ymmärrystä että kykyä ylittää osallistujien välisiä rajoja. Rajakohteet ovat tyypillisesti tärkeitä jaettujen merkitysten luomisessa. Rajakohteet ovat fyysisiä kohteita, jotka tekevät ihmisille mahdolliseksi ymmärtää toisten näkökulmia. Ne auttavat muuttamaan erilaiset näkemykset jaetuksi tiedoksi. (Crosby & Bryson 2010, 220–222.)

Toimijoiden rajat ylittävässä prosessissa syntyvät rajakokemukset ovat jaettuja tai niveltäviä toimia, jotka luovat yhteisöllisyyttä ja kykyä ylittää osanottajien keskinäisiä rajoja. Kuten Morse osoittaa, yhdistävä johtajuus ei kuitenkaan edellytä jatkuvaa yksimielisyyttä ongelmanratkaisun kaikissa vaiheissa. Yhteisen näkemyksen löytäminen voi vaatia pitkäjälsiä ja vaikeita keskusteluja. Yksimieliseen lopputulokseen pääseminen edellyttää kuitenkin keskinäistä kunnioitusta. Tällöin prosessi itsessään voi toimia yhteistyön katalyyttinä. Prosessin eri vaiheissa hallitseva paradigma voi myös muuttua. Yhdistävän johtajuuden keskeinen näkökohta onkin auttaa luomaan yhteinen tarkoitus, jonka pohjalta voidaan aloittaa yhteistyö, ja sen jälkeen pitää se kumppaneiden mielisä koko matkan ajan. Integraation tehtävänä on näin ollen luoda jaettu tarkoitus, joka yhdistää erilaiset tietämisen ja toiminnan tavat. Jaettu ymmärrys ja tarkoitus ovat todellisen yhteistyön pohja. (Morse 2010, 241–242.)

Rajakokemukset ovat usein yhteydessä rajakohteiden (rajaobjektien) muodostumisen kanssa. Ne konkretisoivat rajakokemuksia yhdistämällä erilaisia sosiaalisia maailmoja. Morsen (2010) mukaan rajakohteet ovat integraation esineellistymiä. Kuten Sullivan ja Williams (2012, 703–704) Walesin sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksensa yhteydessä kirjoittavat, ne voivat olla konkreettisia ja näkyviä, esimerkiksi toimielimiä, ilmiöitä, tarinoita tai juttuja. Ne voivat olla myös aineettomia ja näkymättömiä, esimerkiksi käsitteitä, keskusteluja tai malleja. Niin ikään rajakohteet voivat olla esimerkiksi sopimuksia, tutkimuksia, karttoja, verkkosivuja tai esitteitä, kuten Morsen (2010, 242) kouluja koskevassa tutkimushankkeessa todetaan. Rajakohteissa tapa ilmaista asia julkisesti tiettyssä muodossa konkretisoi jaetun tavoitteen. Yhteistyöhankkeessa koettiin merkityksellisenä se, että yh-

teistyön osapuolet esiintyivät sopimuksessa alueellisena verkostona eivätkä alueittain tai kouluittain. Rajakohteet rajakokemusten ilmentyminä ovat näin ollen myös yhdistävän johtajuuden viestinnällisiä keinoja.

Ajatus rajakohteista on tärkeä yhdistävän johtajuuden tutkimuksen kannalta, sillä rajakohteet muodostavat erityisen ilmiöiden, esineiden ja asioiden joukon, jonka tarkoituksena on tukea yhteistyöpyrkimyksiä. Niiden merkitys on osin symbolinen. Symbolit luodaan yhdessä, ja ne muokkaavat ihmisten käsityksiä. Niitä voidaan pitää myös vaikutusvallan ja valvonnan välineinä. Samalla tavalla kuin rakennusten suunnittelu viestii vallan rakenteista ja suhteista, palvelut välittävät viestin palvelujen käyttäjien arvostuksesta. Karismaattinen johtaja voi käyttää näitä symboleja houkuttelemaan tukijoita omille visioilleen ja muuttaa sidosryhmiensä lähestymistapoja ja asenteita. Symbolit eivät ole välttämättä vain johtamisen välineitä, vaan ne voivat olla myös esimerkiksi organisaation henkilökunnan ilmaisukeinoja – sekä integraatiota vastaan tai sen puolesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamista koskevasta tutkimuksesta käy hyvin esimerkiksi ilmi se, että symbolisiksi rajakohteiksi mielletävät yhteiset toimitilat sosiaali- ja terveydenhuollossa eivät sinällään riitä vielä takaamaan yhdistävää johtajuutta. Nimenomaan yhdistävän johtajuuden puute voi johtaa siihen, että huolimatta yhteisistä sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloista henkilökunta jatkaa aiempia olemassa olevia käytäntöjään. Yhteiset toimitilaratkaisut voidaan kokea jopa uhkana oman profession asemalle. Samantyyppinen havainto on sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevasta tutkimuksesta, jossa integraation sijaan symbolisina rajakohteina toimivat tietojärjestelmät lujittivat eri etujen ja ammattiryhmien välisiä eroja. Sen on tulkittu heijastavan luottamuksen puutetta eri ammattilaisia sekä monimutkaista hallintotapaa kohtaan. (Sullivan & Williams 2012, 701–705.)

Sullivanin ja Williamsin mukaan tarinoilla voi olla rajakohteina huomattava vaikutus ihmisten näkemysten ja mielipiteiden esille tuomiseen tietystä tilanteesta tai ilmiöistä. Tarinoilla voi ilmaista merkityksiä, joita on vaikea kertoa muilla tavoilla. Ne voivat toimia välineenä ammatti- tai organisaatorakenteiden ja rajojen purkamiseksi tai yksinkertaistamiseksi. tarinat toimivat myös tunnetasolla käyttökelpoisena tienä epäviralliseen viestintään, jolloin keskinäinen ymmärrys helpottuu. Ne voivat olla myös toimivia keinoja rakentaa yhteisiä identiteettejä. Uudenlaisen integroidun identiteetin omaksuminen on havaittu olevan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa verrattain vaikeaa, sillä ammatilliset ryhmät ovat taipuvaisia säilyttämään ammatillisen identiteettinsä. (Sullivan & Williams 2012, 706–707.)

Onkin paikallaan pohtia sitä, mitä hyötyä rajakohteiden tarkastelemisesta on yhdistävän johtajuuden yhteydessä. Sullivanin ja Williamsin (2012, 708) mukaan rajakohteita tarkastelemalla voi rikastaa käsityksiä siitä, mitä eri sektoreiden ja kumppanuuksien yhdistävän johtajuuden prosessissa tapahtuu ja miten yksilöt ja ryhmät prosessissa toimivat. Rajakohteiden avulla voi tehdä näkyväksi tai ymmärrettäväksi rajakohteiden käytännön toimintaa. Kuten edellä on todettu, rajakohteet voivat myös vahvistaa kohteen omaa tai alkuperäistä piirrettä tai ominaisuutta. Tutkijat ehdottavatkin, että rajakohteiden tarkas-



telua voisi käyttää hyödyllisenä ”vianmääritystyökaluna” auttamaan yhdistävää johtajuutta tunnistamaan prosessin ongelmia. Rajakohteita tarkastelemalla voisi myös saada parempaa ymmärrystä yhdistämispyrkimysten erilaisista ulottuvuuksista muun muassa poliittisten päättäjien käyttöön.

## Johtamisen rajallinen liikkumavara

Rajakohteita tutkittaessa tulevat näkyviksi ne ilmiöt ja alueet, joissa johtaja kokee vaikeuksia organisaatorajojen ylittämässä. Vaikeudet voivat juontua esimerkiksi vallankäytöstä, joka saa hahmon erilaisissa viestinnällisissä prosesseissa.

Valtaa voi pitää kapasiteettina, ominaisuutena tai kykynä, jonka avulla voitetaan tai minimoidaan jokin vastakkain asetettu asia ja saavutetaan tavoite. Valta voi pohjautua pal-kitsemiseen, pakkoon, asemaan, asiantuntijuuteen tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. (Harisalo 2008, 204–205.) Valta ei ole pelkkä näkyvä hierarkkinen ilmiö, vaan sitä esiintyy myös näkymättömästi erilaisissa sosiaalisen toiminnan vuorovaikutussuhteissa ihmisten ja organisaatioiden välillä. Valtaa voidaan pitää kykynä eli valtana johonkin (power to), jota halutaan muuttaa. Viestintä on tällöin resurssi ja väline, jolla valtaa pitävien tai valtaan pyrkivien päämäärä voidaan toteuttaa (Berndtson 1992, 29).

Verkostoissa ei voi käyttää vain asemaan perustuvaa valtaa, joten vaikutusvallan merkitys korostuu. Vaikutusvalta kytkeytyy sekä virallisiin asemiin ja auktoriteetteihin että epävirallisiin ja henkilökohtaisiin tekijöihin. Vaikutusvalta ilmenee esimerkiksi toiminnassa, mielipiteissä ja käyttäytymisessä. Vaikutusvallan käyttö ei edellytä vastakkaisasettelua (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 22), vaan se on ennemminkin valtaa jonkun kanssa (power with). Tällainen vallankäyttö on ominaista verkostomaisesti toimiville organisaatioille, joissa myös asiantuntijoita ja omaa työtään itsenäisesti määritteleviä professioita on johdettava neuvottelemalla ja koordinoimalla (Härkönen & Airaksinen 2012, 9; Airaksinen & Tolkki & Laine 2011, 76).

Kuntaorganisaation johtamisessa vaikutusvallan kokemus edellyttää organisaatiolta riittävää itsenäisyyttä, kokoa ja taloudellisia toimintaedellytyksiä. Vaikka pienessä kunnassa vuorovaikutus voisi olla välittömämpää ja siten myös määrällisesti suurempaa, sisäinen ja ulkoinen vuorovaikutus kasvaa kuitenkin kunnan koon kasvaessa. Tätä on tarkasteltu myös poliittisten päättäjien vaikutusvaltaan peilaten. (Pikkala 2005; Pikkala 1997.)

Organisaatio- ja yhteiskuntateorioista kumpuavat hallinnan ja johtamisen paradigmat, kuten verkostomainen johtaminen ja vaikutusvalta, sekä niiden taustalla vaikuttavat kulttuuriset tieto- ja valtakäsitykset kytkeytyvät johtamisen liikkumavaraan, jota on pidetty organisaatioiden onnistumiseen ja johtajien hyvinvointiin vaikuttavana tekijänä. Liikkumavara on johtajan potentiaalinen vapaus ja mahdollisuus toimia johtamisen eri areenoilla. Se rakentuu johtamisen rajapinnoilla vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa, sillä se ei enää perustu kontrolliin tai hierarkioihin. Johtamisen liikkumavaran käsite on lähtenyt liikkeelle kiinnostuksesta yritysten ja yhteisöjen taloudelliseen liikkumavaraan. Taloudel-

lisen menestyksen tuoman liikkumavaran on todettu lisänneen organisaation itsenäisyyttä (Helin 1991), innovatiivisuutta (Kuitunen 1993) tai kykyä sopeutua toimintaympäristön muutoksiin (Tiittula 1994). Vastaavasti vähäinen liikkumavara on passivoinut organisaation toimijoita ja heikentänyt kykyä selviytyä vaikeista tilanteista. Nohrian ja Gulatin (1996) mukaan innovaatioiden ja liikkumavaran välisessä suhteessa onkin havaittavissa U-käyrä, jossa liian suuri ja liian pieni liikkumavara toimivat organisaatioille haitallisesti. Taloudellisen liikkumavaran hyödyt liittyvät ennen muuta kannustamiseen ja palkitsemiseen, huonojen aikojen taloudellisiin puskureihin, resurssikonfliktien ehkäisyyn sekä strategisen ja innovatiivisen käyttäytymisen edistämiseen (Leinonen 2012, 40–41). Toisaalta taloudellisen menestymisen ei ole todettu aina olevan tae organisaation menestymiselle. Morganin (1997) käyttämä ilmaus mielen vankilasta kuvaa vaikeutta uudistaa vahvoja yhteisiä merkityksiä ja rakenteita. Tämä voi tapahtua myös heikon taloudellisen liikkumavaran tilanteessa, jossa epäonnistuminen ruokkii epäonnistumista. Toisaalta heikon liikkumavaran jatkuessa pitkään voidaan saada aikaan myös radikaaleja uudistuksia, joilla ongelmallinen kehä voidaan katkaista (Kuitunen 1993, 43–55).

Julkisen johtajuuden tilaa ja liikkumavaraa luodaan vuorovaikutuksen avulla julkisen ja yksityisen, politiikan ja hallinnon, sekä palvelujen käyttäjien että tuottajien rajapinnoilla. Johtajuus rakentuu verkostojen kanssa neuvottelemalla, jolloin viestinnästä ja vuorovaikutuksesta on tullut keskeinen osa julkisen johtajuuden rakentamista. (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 26; Pedersen & Hartley 2008, 334–336.) Johtamisessa tarvitaan erilaisia valtaresursseja, joilla liikkumavaraan voi vaikuttaa. Nämä resurssit voivat pohjautua esimerkiksi henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai asiantuntijuuteen. Johtamisen liikkumavara rakentuu kuitenkin myös monista muista tekijöistä, jotka pohjautuvat organisatorisiin tekijöihin, tilannetekijöihin, paikallisiin tai ylipaikallisiin tekijöihin. Näin ollen myös johtajan viestinnälliset valmiudet ja asema vaikuttavat liikkumavaraan. (Leinonen 2012, 55.) Valtaa ja liikkumavaraa neuvotellaan ja uusinnetaan erilaisissa vuorovaikutustilanteissa, ja johtaja voi käyttää valtaa vain, jos verkostossa siihen myönnyttään (Paananen 2016, 10).

Leinonen (2012, 197–198) toteaa kuntajohtamisen liikkumavaran vaihtelevan tilanteittain, ja sitä määrittää erityisesti eri areenojen vuorovaikutuksen luonne. Johtamisen areenoilla on erilaisia määriä liikkumavaraa. Johtamisen areena voi olla vuorovaikutukseltaan homogeeninen, jolloin vuorovaikutustakin voi ennakoida. Riskinä on korkeintaan vuorovaikutuksen staattisuus, jolloin uudistuminen saattaa olla vaikeaa tai ympäristön muutoksia ei riittävästi tunnisteta. Vastaavasti hyvin heterogeenisella areenalla vuorovaikutus on rikasta ja runsasta, jolloin uudistuminenkin voi olla helpompaa. Toisaalta runsas vuorovaikutus voi myös sisältää ristiriitaisia merkityksiä. Tällaisen johtamistyön riskinä on johtajan oman liikkumavaran kaventuminen. Johtaja voi kuitenkin viestiä johtamistyössään tietoa ja taitoa, joka uudenlaista epäjärjestyttä luodessaan voi laukaista ristiriitoja ja luoda muutoksille suotuisaa vuorovaikutusta. Johtaminen eri areenoilla ja rajapinnoilla voi tuskin koskaan välttyä toimijoiden erilaisilta intresseiltä, joiden kautta kukin toimija jatkuvasti uusintaa tai uudistaa omaa liikkumavaraansa.



Sosiaali- ja terveysjohtajien liikkumavaraa on tutkittu aiemmin sosiaalijohtajan näkökulmasta. Esimerkiksi Sinkkonen-Tolppi ja Niiranen (2006) määrittelevät, että liikkumavara on ajatuksellista ja toiminnallista vapautta ja mahdollisuuksia vaihtoehtoihin ratkaisuihin päätöksenteossa. Sosiaalijohtajien tutkimuksen perusteella kuntien sosiaalitoimen johtajat yhdistivät liikkumavaraan vallankäytön, oman toimialan talouden sekä toimialan kehittämisen ulottuvuudet. Liikkumavara hahmottui pitkälti kunnan talousarvioprosessin vapauden tai rajoitusten kautta. Lisäksi siihen liitettiin toiminnan kehittäminen, tavoitteiden saavuttamisen avulla muodostuva toiminnan vaikuttavuus, luottamushenkilöiden ja oman henkilökunnan osoittama luottamus sekä lainsäädännön ja toiminnan yhteiskunnallisen arvon kautta syntyvän toiminnan legitimoitu asema. (Emt., 47–49.) Kerkkäs ja Niiranen (2014) tutkimuksessa laaja liikkumavara kytkettiin ennen muuta itsenäisyyteen ja vapauteen sekä luottamukseen. Itsenäisyyden tunnetta synnyttää muun muassa oman ajankäytön hallinta. Hyvä itseluottamus ja kuntaorganisaation sisäisten toimijoiden luottamus korostuivat mahdollisuudessa toimia joustavasti ja rajoja ylittäen. Vastaavasti esimerkiksi taloudelliset reunaehdot ovat omiaan rajaamaan johtamisen liikkumavaraa, jolloin se heikentää myös yleisesti verkostomaisen toimintatavan laajamittaista omaksumista.

## 2.3 Sosiaali- ja terveysjohtamisen haaste

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on tieto- ja osaamisintensiivinen ja toimintaympäristöltään monimutkainen (Syväjärvi & Pietiläinen 2016). Monimutkaisuus haastaa johtajuuden rajapinnoilla tapahtuvan vuorovaikutuksen ja viestinnän epälineaarisuudellaan ja monikerroksellisuudellaan, oli organisaatio sitten kunta tai sairaala (Pietiläinen & Syväjärvi & Salmi 2016, 31).

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja kuntia koskeva lainsäädäntö mahdollistaa palvelujen monipuolisen ja kunnittain hyvin eri tavoin rakentuvan tuotantorakenteen. Palveluja voivat tuottaa niin yksityiset kuin julkisetkin toimijat kunnan toimiessa palvelujen järjestämisvastuussa. Lainsäädäntö edellyttää kuntia toimimaan yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa silloin, kun se tukee asukkaita sosiaalisten ja terveydellisten epäkohtien ehkäisemisessä ja korjaamisessa. Esimerkiksi sosiaalihuoltoasetuksen perusteella kuntien on toimittava yhteistyössä eri sektoreiden kanssa hyvinvointia edistävien ja tukevien olosuhteiden ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Näin uuden julkisen hallinnan mukainen verkostomainen yhteistyö ei ole enää edes vapaaehtoista, vaan sitä edellytetään viranomaisilta lailla (Ryynänen & Uoti 2009, 231–232).

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöön sisältyy yhä enemmän uudesta julkisen hallinnan ajattelusta lähtöisin olevia piirteitä, jännitteet ja ristiriitaisuudet mukaan lukien. Perinteinen hierarkkinen organisaatio on koettu riittämättömäksi vastaamaan palvelua tarvitsevien tarpeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmista on tullut niin kompleksisia, ettei niitä voida ratkaista yksittäisen toimijan voimin. Ongelmat ovat mo-

nitulkintaisia, ja niihin sekoittuu sekä sosiaalisia ja poliittisia että moraalisia ja eettisiä piirteitä. Monimutkaisen kokonaisuuden johtaminen edellyttää luottamukseen perustuvaa liittoutumista, vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Niiden ratkaisuihin tulisi antaa sijaa vapaalle suunnittelulle ja innovaatioille. (Möttönen & Niemelä 2005, 88.)

Tähän ei kuitenkaan ole Suomessa aina päästy, kuten on todettu Kansallista terveys-hanketta arvioitaessa. Osa odottamattomista tekijöistä saattaa jäädä huomaamatta. (Raisio 2009a, 480; Raisio 2009b, 75, 90.) Terveystieteidenhuollossa on yritetty esimerkiksi ratkaista tasa-arvoisemman hoidon ja kustannusten kasvun välistä yhtälöä. Yhtenä vaikeimmista osa-alueista on mainittu muun muassa lastensuojelu, jonka haasteet kietoutuvat usein vi-ranomaistoiminnan, perheiden, professioiden, ja julkisuuden rajapinnoille. (Arnkil & Hei-no 2014, 283, 299; Niiranen ym. 2010, 158–161; Raisio 2009a, 480–481; Ryynänen & Uoti 2009, 230–234; Möttönen & Niemelä 2005, 88–91; Möttönen 2002, 117.) Vaikka luovista ja osallistumista edistävästä menetelmästä ja avoimesta vuorovaikutuksesta on joitakin hy-viä kokemuksia, empiiristä tietoa uuden julkisen hallinnan soveltamisesta ja vaikutuksista Suomessa on vasta verrattain vähän (ks. esim. Hakari 2013b; Härkönen & Airaksinen 2012; Raisio 2009b).

Terveystieteidenhuollon globaalisti ilmeneviä kustannus- ja laatuongelmia ei uskota ratkais-tavan professiolähtöisesti sairaanhoitoa tai sairaaloita kehittämällä. Tehokkaampaa on suunnata kiinnostus esimerkiksi ravinnon ja liikunnan edistämiseen. Tämä edellyttäisi kuitenkin poliittisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisäämistä ja hallinnollisten rajojen rikkomista. Terveystieteidenhuoltopolitiikkaa tulisi katsoa useissa erilaisissa kehyksissä, jotka huomioivat niin asiakkaan, työvoiman kuin lääketieteen teknologiankin maailmat. (Peters & Pierre 2006, 2; Moran 2006, 222–226.) Sosiaali- ja terveystieteidenhuollossa uusi hallinnan ajattelu kytkeytyy näin myös kansalaisten omaehtoiseen terveyden edistämiseen ja valin-nanvapauden tematiikkaan, joissa kansalaiset itse valinnoillaan vaikuttavat myös julkisten palveluiden tarjontaan ja rakenteeseen (Viitanen ym. 2007, 15). Johtamisen pitäisi entistä enemmän tukea kansalaisia hallitsemaan ja johtamaan itseään. Kansalaiset nähdään enem-män vaikuttajina kuin asiakkaina. (Salminen 2011, 313.)

Ajattelu näkyy myös uusimmassa toimialan lainsäädännössä entistä selvemmin, sillä sekä nykyinen lastensuojelulaki että terveystieteidenhuoltolaki edellyttävät toteutuakseen mo-nimuotoista hallintorajat ylittävää yhteistyötä. Terveystieteidenhuoltolaissa on myös vahvaa po-tilaan omaa valinnanvapautta korostavaa ajattelua. Lainsäädäntö antaa potilaalle lisää oi-keuksia valita, mutta se ei vastaavasti velvoita organisaatioita aiempaa enempää kertomaan palveluvaihtoehtoista. (Stenvall & Virtanen 2012, 13–14.)

## Professiot organisaatiokulttuurin vaikuttajina

Monia sosiaali- ja terveystieteidenhuollon organisaatioissa tapahtuvia asioita (tai joita ei tapahdu) voidaan selittää organisaatiokulttuurilla. Se ohjaa toimintaa strategioitakin vahvemmin. Organisaatiokulttuurit ovat joukko perusolettamuksia, jonka tietty ryhmä on kehittänyt,

löytänyt tai keksinyt selviytyäkseen organisaation ulkoisista tai sisäisistä vaatimuksista. Yleensä niiden on havaittu toimineen niin hyvin, että olettamuksia opetetaan myös yhteisön uusille jäsenille oikeana tapana havaita, ajatella ja tuntea suhteessa ongelmiin. (Schein 2004b, 11–12.)

Käytännössä organisaatiokulttuurista kertoo esimerkiksi se, miten johtajat puhuvat organisaatiosta ja sen menneisyydestä. Se, mikä johtajille on tärkeää, kertoo kulttuuriin liitettävistä arvoista ja uskomuksista. Näitä vahvistetaan kertomalla tarinoita asioista, joihin kulttuurissa uskotaan. Rituaalit ja seremoniat tuovat puolestaan ihmisiä yhteen. Se, kuka nostetaan esille, kertoo organisaatiokulttuurissa vallitsevista sankarimalleista. Vastaavasti epäviralliset viestintäverkot, joita epävirallisesti myös käytetään, rakentavat organisaation kulttuurista verkkoa. Nämä kulttuuriset elementit poikkeavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa toisistaan, koska kaikissa organisaatioissa on myös alakulttuureja. Niin ikään ei ole olemassa mitään universaalia julkisen hallinnan hyvää kulttuuria. (Canel & Luoma-aho 2018, 126–127.)

Substanssiosaamisella on ollut vahva rooli julkisessa sosiaali- ja terveysjohtamisessa ja iso vaikutus toimialan organisaatiokulttuuriin. Uuden julkisen hallinnan vaatimukset haastavat kuitenkin professioiden pohjalta tapahtuvan johtamisen, sillä osaamisen johtamisen lisäksi tulee hallita myös osaajien eli ihmisyyden ja inhimillisyyden johtamista (Koskinemi 2016, 63–64).

Lääkäreiden rinnalla sosiaali- ja terveydenhuollon vahvoiksi professioiksi mainitaan yleensä sosiaalityöntekijät ja sairaanhoitajat. Terveydenhuollon professiot ovat edelleen myös kansalaisten merkittävin terveystiedon lähde, vaikka verkon ja vertaistiedon merkitys on rajusti kasvanut viime vuosikymmeninä. Tämä haastaa kaikkia professioita lisäämään vuorovaikutusta ja sietämään epätäydellisyyttä. Ajallemme onkin tyypillistä, että perinteiset auktoriteettiasemat kyseenalaistetaan ja tiedon tuotanto muuttuu aiempaa yhteisöllisemmäksi. (Hukka 2014, 105–106, 116–117.) Jos pappi ja lääkäri edustivatkin ennen ihmisille selkeyttä ja oikeaa tietoa, tänä päivänä amatöörit ovat nousseet tasaveroisiksi asiantuntijoiksi, eikä kehityksen seurauksia osata arvioida (Karvonen 2014, 79).

Terveydenhuollon organisaatiokulttuuria pidetään yleisesti hierarkkisena ja byrokraattisena, sillä organisaatioita johdetaan usein ylhäältä alaspäin ja päätöksenteko saattaa olla varsin keskitettyä. Terveydenhuollon organisaatiokulttuuriin ja professioiden toimintaan on perinteisesti kuulunut vahva usko tiedolla ohjaamiseen. Scheinin (2004a, 94–96) mukaan tiedolla ohjaamisen todellisuutta voidaan kuitenkin kyseenalaistaa. Kyse voi olla siitä, että terveydenhuollon organisaatioissa halutaan näyttää siltä, että tieto ohjaa toimintaa. Tosiasiassa tieto saattaa olla professioiden auktoriteettinsa nojalla esittämiä mielipiteitä tai kokemuksen tuomaa näkemystä. Scheinin mielestä terveydenhuollon organisaatiokulttuurissa esiintyy myös jaettu oletus siitä, että voidaan asettua muiden yläpuolelle. Tällöin professiot saattavat näyttää nöyriä mutta ajattelevat olevansa parempia kuin muut. Usko ainutlaatuisuuteen saattaa johtaa itsekokeskisuuteen eikä edistä muilta oppimista.

Scheinin (2004a, 94–96) mukaan terveydenhuollossa vaikuttaa kaksi vahvaa alakulttuuria, jotka ovat lääkärit ja liikkeenjohto. Nämä elävät rinnakkain monimutkaisessa symbioosissa mutta eroavat selvästi toisistaan urakehityksen logiikassa. Lääkäriasiantuntijoiden kulttuurissa on tavanomaista, että työntekijä voi liikkua hierarkian eri tasoilla ja palata perustehtävään oltuaan esimiestehtävässä. Lääkäri voi myös ansaita enemmän kuin oma esimies. Sen sijaan liikkeenjohdon alakulttuurissa johtajien täytyy aina ansaita enemmän kuin alaisensa, eikä esimiestehtävästä yleensä palata hierarkiassa alaspäin. Kuten Schein toteaa, on tultava riittävän sivulliseksi omassa kulttuurissaan, jotta voi tunnistaa sen vahvuudet ja muutosta kaipaavat osat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon professioiden ja kulttuurien suhdetta muutokseen on tutkittu myös maakunta- ja sote-uudistuksen kontekstissa, jossa professioiden asema on tunnistettu vuorovaikutukseenkin vaikuttavana tekijänä. Luukkosen (2018, 215–223) mukaan kulttuurien erilaisuutta ilmenee perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon välisissä suhteissa sekä ammattien välisissä suhteissa. Profioiden käyttäytymistä selittäneen Kinnusen (2015, 178–179) mukaan työn luonne synnyttää niin sanottua primaariahdistusta organisaatioissa, joissa ollaan tekemisissä esimerkiksi kuolemanriskin kanssa. Riskit aiheuttavat työntekijöissä pelkoa ja ahdistusta, jolloin turvaututaan erilaisiin selviytymismekanismeihin. Niitä voivat olla depersonalisointi, kaksoisvarmistus, seniori-juniorijärjestelmä, muodolliset auktoriteetit sekä pyrkimys virheettömyyteen välttämällä muutoksia. Tällaiset alan kulttuuriset erityispiirteet on otettava vuorovaikutuksessa huomioon, mikäli organisaatioissa suunnitellaan muutoksia.

Jos professiokeskeistä ja hierarkkista sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiokulttuuria halutaan muuttaa vastaamaan verkostomaisen kulttuurin tarpeita, professioiden kuuntelemiseen eli sitoutumista edistävään aitoon vuorovaikutukseen ja osallistumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Työntekijöiden osallisuudella ja sitoutuneisuudella on myös selkeä yhteys asiakastyytyväisyyteen. (Canel & Luoma-aho 2018, 126–127.) Vastaavasti myös toimialan asiantuntija-aseman säilyttämiseen liittyvä tiedolla johtaminen edellyttää yhä enemmän vuorovaikutusta erilaisten sidosryhmien kanssa. Tämän rinnalla tulee lisätä läpinäkyvyyttä ja yleistajuisuutta, jotta tieto on erilaisten yleisöjen saatavilla ja ymmärrettävissä. (Karvonen 2014, 83–84.)

## Substanssijohtajasta hybridijohtajaksi

Erilaiset palvelujen organisointimallit ja monimuotoiset rakenteet vaativat eri tilanteissa erilaista johtajuutta. Kuntien yhteistyön tai tilaajan ja tuottajan erottaminen edellyttävät erilaista johtajuutta kuin peruskunnan johtaminen. Sosiaali- ja terveysjohtamisessa sekoittuvat professioiden johtajuus, verkostojen johtajuus sekä yleishallintoon viittaava ammatijohtajuus. Julkisessa johtajuudessa korostuvat erilaisten kumppanuuksien johtaminen ja erilaisten johtajuuksien roolien yhteispeli. Johtajuudessa pitää toisaalta kyetä yhdistämään

erilaista johtamista mutta samalla eriyttää johtajuutta hallitakseen kokonaisuutta. (Härkönen & Airaksinen 2012, 6–10.)

Uudenlaisten johtamisen vaatimusten edessä sosiaali- ja terveydenhuollossa on ryhdytty käyttämään termiä hybridijohtaminen. Koska toimialan perinteiset organisaatiot ovat monimuotoistuneet, omistajapohja on erilaistunut ja palvelujen organisointitavoissa on isoja kuntien välisiä eroja. Kickert (2001, 135–136) on määritellyt hybridiorganisaation yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnalla toimivaksi organisaatioksi. Niissä yhdistyvät julkisen organisaation palvelutehtävä ja asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta korostava markkinaperusteinen organisaatorakenne.

Niirasen ym. (2010, 13) mukaan sosiaalialan strategiseen johtajuuteen kuuluvat kyky poliittisen ja toiminnallisen johdon yhteistyöhön, johtajan oman toimialueen tunteminen, osaamisen ja tiedolla johtamisen taito sekä vuorovaikutus- ja ongelmanratkaisutaito. Toimiva hybridijohtajuus puolestaan edellyttää kykyä tunnistaa kompleksisen organisaation toimintatavat, taitoa nähdä ja käyttää yllättäviä ja epävarmoja tilanteita toiminnan kehittämiseen ja oppimiseen, kykyä hallita organisaation valtarakenteita ja verkostoja sekä kykyä tunnistaa prosessien eri osia ja johtaa niissä olevaa osaamista (emt., 160).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on olennaista pystyä yhdistämään eri ammattilaiset ja yhteistyötahot myös toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, jolloin pelkkä rakenteiden hallinta ei riitä. Hybridijohtaja yhdistelee strategisen johtamisen, talousjohtamisen ja substanssijohtamisen kokonaisuuksia. Hän hyödyntää yleisjohtamisen taitoja alansa substanssijohtamiseen, jolloin johtaja toimii samalla myös yhdyssiteenä eri ammattiryhmien, organisaatioiden ja intressiryhmien välillä. Eri organisaatio- ja intressiryhmien kanssa toimiessaan sosiaali- ja terveydenhuollon johtaja työskentelee hallinnollisilla rajapinnoilla, jolloin johtamisen kannalta olennaisiksi taidoiksi on tunnistettavissa eri yhteistyötahojen arvojen, toimintakulttuurien ja normien hallitseminen ja kunnioittaminen. Päätöksenteko voi olla eripuraista ja odotukset ristiriitaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on esimerkiksi toimitettava taloudellisten resurssien, palvelun laadun, asiakkaiden oikeuksien ja eri sektoreiden yhteistyön vaatimusten ristiaallokossa, jossa on kaiken lisäksi pystyttävä myös ennakoimaan tulevaisuuden tarpeita ja peilaamaan niitä nykyhetken resursseihin ja tarpeisiin. (Niiranen ym. 2010, 158.)

Sosiaali- ja terveydenhuollolle on luonteenomaista hoitaa yllättäviä tilanteita. Osa toiminnasta on luotu vastamaan erityisesti potilaiden ja asiakkaiden yllättäviin tilanteisiin. Näin on esimerkiksi päivystystoiminnassa, jossa jokainen potilas on yleensä yllättäen sairastunut. Myös sosiaalityön asiakas voi tarvita äkillistä, kiireellistä apua. Palvelutehtävästään huolimatta sosiaali- ja terveysalaa pidetään organisaatiokulttuuriltaan perinteisenä muun muassa siksi, että alalla käytetään paljon resursseja juuri organisaatioon kohdistuvien yllätysten ehkäisemiseen ja kieltämiseen. Piirre on tuttu byrokратиasta, jossa toimitaan ennalta määriteltujen lineaaristen vastuusuhteiden kautta, ja jossa tiedonkulkua ajatellaan hallittavana kokonaisuutena (esim. Huhtala & Hakala 2007; Claver ym. 1999). Yllätyksiä pidetään tällaisissa organisaatioissa kielteisinä ja uskottavuutta heikentävinä tekijöi-

nä, minkä vuoksi asiakkaisiin kohdistuu lähtökohtaisesti epäluottamusta. Epävarmoissa, luovuutta edellyttävissä tilanteissa pitäydytään helposti perinteisiin toimintamalleihin esimerkiksi virheiden pelossa. Virheiden pelko estää organisaatiota kehittämästä uusia toimintamalleja. Uusien toimintamallien kehittäminen asiakkaiden ja ympäristön muutoksiin vastaamiseksi on yksi piirre, jolla byrokraattisuutta voi organisaatiossa vähentää. (Niiranen ym. 2010, 160–161; Vartola 2009, 33–34.)

Uusien toimintamallien edellyttämä monitoimijainen kehittämistyö edellyttää rahoitusta, jonka hankkimiseksi on tunnettava rahoitusjärjestelmät ja vastaavasti hallittava erilaisia yhteistyöverkostoja. Verkoston toimijoiden on puolestaan löydettävä yhteisiä intressejä ja liittouduttava. Näissä tilanteissa kunnat joutuvat pohtimaan esimerkiksi suhdettaan julkisen toiminnan ulkopuolisiin kumppanuuksiin, kuten järjestöihin ja vapaaehtoistointintaan. Kunta voi harjoittaa järjestöjä kohtaan hierarkkista, markkinakeskeistä tai verkostomaista politiikkaa. Möttönen ja Niemelä (2006) toteavat, että 2000-luvulla kunnat alkoivat pitää järjestöjä yhä enemmän osana markkinoita, joilla niin yritysten kuin järjestöjenkin palveluja kilpailutetaan. Järjestökentässä onkin tapahtunut painopisteen muutos edunvalvonnasta palvelutuotantoon, kuten managerialistiselle ajanjaksolle hyvin sopii. Suuntausta voi pitää riskinä kunnan palvelujen kehittämisen kannalta, mikäli järjestöjen rooli yhteiskunnallisten muutosten tunnistajina ja tulkkeina edelleen pienenee. Jotta järjestöyhteistyö olisi luonteva osa uutta julkista hallintaa, tulisi kuntien ja järjestöjen välillä olla nykyistä enemmän avoimuuteen ja luottamukseen perustuvaa kommunikatiivista strategiatyötä. Vain tasavertaisen suhteen avulla verkoston osapuolet voivat saavuttaa tavoitteitaan ja hyötyä yhteistyöstä. (Emt., 54, 101–111, 210.)

Tasavertaisesta suhteesta kuntien ja järjestöjen välillä ei kuitenkaan voida puhua Riitta Särkelän väitöstutkimuksenkaan (2016) perusteella. Se osoittaa, että kuntien ja järjestöjen kumppanuus on muuttunut viime vuosikymmenillä ostopalvelusuhteeksi ja järjestöt on rinnastettu palvelutuotannossa yrityksiin. Särkelän mukaan tärkeimmät tekijät järjestöjen aseman muutoksessa ovat olleet 1990-luvun lamavuosista alkanut palvelumarkkinoiden vaiheittainen rakentaminen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi, markkinalogiikan tuominen julkiseen hallintoon ja valtionosuusuudistusten kautta tapahtunut päätösvalan hajauttaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa kunnille. Kehitys on johtanut myös Raha-automaattiyhdistyksen rahoituspolitiikan muutoksiin.

## 2.4 Viestintä hallinnan välineenä

Viestintä on johtamisen ydinfunktio, jota käytetään organisaation tehtävien toteuttamiseen ja mission täyttämiseen (Tench ym. 2017). Tässä tutkimuksessa viestintä nähdään myös julkisen hallinnan keskeisenä osaamisalueena, joka vaatii onnistuakseen erityisiä tietoja ja taitoja. Canel ja Luoma-aho (2018, 40), jotka tarkastelevat viestintää julkisen sektorin kontekstissa, tarkoittavat julkisen sektorin viestinnällä organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välillä tapahtuvaa tavoitteellista viestintää, jonka perimmäinen tarkoitus on

rakentaa tai ylläpitää julkista hyvää tai luottamusta kansalaisten ja viranomaisten välillä. Määritelmän painopiste on yhteyden luomisessa.

Viestinnän latinankieliset kantasanat *communis* ja *communicare* merkitsevät yhdes-  
sä tekemistä (Wiio 1977, 77). Alkuperäinen sana on käytössä myös suomen kielessä, kun  
puhutaan termistä kommunikaatio. Suomen kielen viestintä sen sijaan on perua venäjän  
kielen sanasta *vest*, joka merkitsee sanomaa, tietoa, huhua tai uutista (Meri 1991, 433).

Viestintä oppiaineena on puolestaan perinteisesti jaettu puhe-, yhteisö-, ja joukkovies-  
tintään. Koska tässä tutkimuksessa viestintää tarkastellaan kuntayhteisön yhden toimialan  
johtajuuden näkökulmasta, nostan yhteisö- eli organisaatioviestinnän keskeiseksi viestin-  
nän termiksi. Kun käytän tutkimuksessa sanaa viestintä, tarkoitan sillä tässä yhteydessä yh-  
teisöviestintää, josta käytetään englannin kielessä käsitteitä *organizational communication*  
ja *public relations* (PR, suhdetoiminta). Käännökset heijastavat yhteisöviestinnän histori-  
allista kehitystä, sillä se on muodostunut erilaisten organisaatio- ja johtamisteorioiden  
yhteydessä. Viime vuosina keskustelu sidosryhmien suhteiden johtamisen merkityksestä  
on organisaatioviestinnässä jälleen kasvanut. Voikin ajatella, että jo osin vanhentuneena  
pidetty suhdetoiminnan käsite on saanut uudenlaisia merkityksiä ja tulkintoja (Tench ym.  
2017, xxi). ”Uudessa” suhdetoiminnassa suhteiden hallinta on vapaa organisaation kont-  
rollin tarpeesta.

Viestinnän tutkimuksessa erotetaan tavallisesti kaksi paradigmaa, joilla on erilainen  
näkökulma viestinnän käsitteelliseen ymmärtämiseen. Nämä on eritelty tarkemmin tau-  
lukossa 2. Viestinnän positivistinen paradigma näkee viestinnän suoraviivaisena ja yksi-  
suuntaisena sanomien siirtona. Tätä edustavan niin sanotun prosessikoulukunnan intres-  
sissä on viestinnän prosessi, ei niinkään sen sisältö. Se perustuu ajatukseen, jonka mukaan  
tehokas viestintä ennen pitkää johtaisi viestin perille menoon. Silloin ihmiset toimisivat,  
kuten viestin lähettäjä haluaa. Julkishallinnon viestinnän tutkimuksessa prosessikoulu-  
kunta määrittelee viestinnän symboleiden käyttämiseksi toiminnan koordinoimises-  
sa tavoitteiden saavuttamiseksi (Graber 2003). Ajattelulla on organisaatiotutkimuksessa  
yhteys klassiseen tieteellisen liikkeenjohdon teoriaan, jonka tunnetuimpia edustajia ovat  
olleet muun muassa byrokratiateoriastaan tunnettu Max Weber. Näkökulman painopiste  
on nykyäsitusten mukaan liiaksi viestien lähettäjässä ja ajattelumallia pidetään liian ”ruu-  
suisena” kuvana viestinnän tehosta. (Åberg 2000, 33.) Siitä huolimatta kuntaorganisaatioi-  
den viestinnän painopisteen on havaittu perustuvan enimmäkseen prosessikoulukunnan  
mukaiseen yksisuuntaiseen viestintäkäsitykseen (Strandman 2009, 48).



Taulukko 2. Yhteisöviestinnän keskeiset näkemykset Aulaa (2008, 20) ja Strandmania (2009, 57) soveltaen

Paradigma	Käsitys yhteisön sisäisestä viestinnästä	Käsitys yhteisön ulkoisesta viestinnästä
<b>Positivistinen paradigma</b> Prosessikoulukunta Avainkäsite: prosessi Keskeistä sanomien lähettäminen ja vaihdanta. Viestintä on hallittava prosessi.	Informointi – viestintää, jossa johto kertoo työyhteisön tapahtumista henkilökunnalle.	Tiedottaminen – viestintää, jossa työyhteisön tapahtumista kerrotaan eri sidosryhmille.
<b>Tulkitseva paradigma</b> Merkityskoulukunta eli semioottinen koulukunta Avainkäsitteet: merkitys, yhteisö ja kulttuuri	Viestintä pyrkii yhteisymmärrykseen merkitysten kautta. Yhteisö on kulttuurien kulttuuri, joka ilmenee työyhteisöstä kerrottavissa tarinoissa.	Viestintä on pitkäjänteistä toimintaa, joka yhdistää yhteisön juuret, nykyisyyden ja tulevaisuuden. Todellisuus ja visio muotoutuvat monien eri toimijoiden monimutkaisesta yhteistyöstä ja tarinoista.

Kreps (1986, 13) sen sijaan toteaa, että viestintä on viestien keräämisen, lähettämisen ja tulokinnan prosessi, joka mahdollistaa tiedon ymmärtämisen. Viestinnällä ihmiset luovat viestejä, vaihtavat niitä ja vastaavat niihin luomalla merkityksiä. Yhteisöllisyyttä ja kulttuuria painottava merkityskoulukunta näkee organisaatiot myös pieninä kulttuureina, joilla on jaettuja teemoja. Kulttuuri vaikuttaa viestintään ja viestintä vastaavasti kulttuuriin. Ajattelun tausta on antropologiassa ja etnografiassa sekä sosiologiassa. Merkityskoulukunnan kulttuuriseen organisaatioteoriaan nojaava yhteisöviestintä luo merkityksiä yli hallinnollisten rajojen ja suuntautuu avoimesti myös organisaatioista ulospäin. Esimerkiksi ihmisen henkilökohtaiseen kasvuun painottunut ihmissuhdekoulukunta tai klassinen tieteellisen liikkeenjohdon organisaatioteoria painottavat viestinnän roolia ensisijaisesti järjestyksen ja rakenteiden ylläpitäjänä (emt., 134, 239–240).

Viestinnän tulkitsevan merkityskoulukunnan mukaisesti myös Åberg (2000, 33) on määritellyt viestinnän ymmärryksenä. Viestintä on hänelle tiedon siirtoa sekä merkitysten ja yhteisöllisyyden tuottamista kontekstissa. Merkityksiä korostava suuntaus määrittelee viestinnän tietyssä kontekstissa tapahtuvaksi toiminnaksi, jossa ihmiset luovat ja ylläpitävät sekä käsittelevät merkityksiä joko sanallisin tai sanomattomin merkein ja symbolein. Merkityskoulukunta ottaa huomioon yhteiskunnan kompleksisuuden ja epälineaarisuuden, sillä viestintää ei nähdä lähettäjakeskeisenä suoraviivaisena prosessina, joka olisi hallittavissa. Viestintään sisältyy sattumanvaraisia vaiheita ja häiriötekijöitä. Vaikka prosessikoulukunnan teorioita on kritisoitu keskittymisestä liiaksi tavoitteiden saavuttamiseen ja rationaalisesti toimivaan käyttäytymiseen, on esimerkiksi kuntien viestinnässä edelleen relevanttia tarkastella kummankin paradigman näkökulmaa (Strandman 2009, 46).

Kulttuuriseen organisaatioviestintään viitattaessa puhutaan todellisuuden sosiaalisesta konstruomisesta, joka pohjautuu tapahtumien, toiminnan, tilanteiden ja mielipiteiden



ymmärtämiselle. Organisaatio rakentuu pienoiskulttuureista, jotka kehittyvät ajassa ja mukautuvat jäsenten ja tehtävien mukaisesti. Menneisyys vaikuttaa ihmisiin ja viestinnän tapoihin ja siihen, miten asioita tulkitaan ja miten niihin reagoidaan. (Morgan 2006, 121.)

Åbergin (2006) mukaan yhteisöviestintä on organisaatiotutkimuksen viitekehyksessä suunnitelmallista ja johdettua toimintaa, joka pyrkii konsensukseen ja yhteisymmärrykseen organisaation tehtävistä ja tavoitteista. Tällöin yhteisöviestinnällä on haluttu korostaa yhteyttä viestinnän ja johdolle tärkeän tuloksellisuuden välillä. Åbergin mukaan viestinnän tehtävänä on perustoimintojen tukeminen, kuten sisäinen operatiivinen viestintä ja työviestintä, sekä kumppaneille viestiminen. Myös markkinointi on perustoiminnan tuki. Niin ikään viestinnän tehtävänä on kiinnittää ja sitouttaa työntekijät työhön ja työyhteisöön. Lisäksi viestintä koostuu sisäisestä ja ulkoisesta tiedotuksesta, luotauksesta sekä yhteystoiminnasta. Åbergin malliin kuuluu myös profilointi, jolla muodostetaan yhteisökuva ja viestitään brändin mukaisesti sekä tutkitaan yhteisökuvan kehittymistä. Yrityksen tai johtajan oma profiili on myös osa profiloinnin kokonaisuutta. (Åberg 2006, 98.)

Åbergin mallissa vaikuttamistoiminta ei saa kovin suurta sijaa, toisin kuin Juholinin (2002, 39–40) näkemyksessä. Juholin pitää yhteisöviestinnän tehtävinä kuutta keskeistä osa-aluetta. Ne ovat profilointi (yhteisökuva eli yhteisön maine), tiedonkulku, kuuntelu ja vuoropuhelu sidosryhmien kesken, vaikuttaminen ympäristöön ja ympäristön vaikuttaminen yhteisöön, markkinointiviestintä (tuotteiden ja palvelujen kiinnostavuus) sekä ulkoinen ja sisäinen luotaus ja toimintaympäristön seuranta. Eri tehtävien rooli ja painotus vaihtelevat tilanteiden mukaan.

Viestintää pidetään yleisesti rajoja ylittävänä toimintana. Perinteisesti yhteisöviestintä käsitteenä on kuitenkin jaettu ulkoiseen ja sisäiseen viestintään. Tällöin lähtökohtana on pidetty viestin vastaanottajia tai vuorovaikutuksen osapuolia. Jakoa voi pitää tässä ajassa entistä keinotekoisempana, sillä sisäinen ja ulkoinen viestintä toimivat limittäin, ja esimerkiksi henkilöstö nähdään merkittävänä ryhmänä organisaatioiden mainetyössä niin vapaa-ajallaan kuin työtehtävissäänkin. Etenkin julkisten organisaatioiden kohdalla ulkoisen ja sisäisen viestinnän ero on usein veteen piirretty viiva, jota sosiaalisen median käyttö edelleen häivyttää. Sosiaalinen media mahdollistaa aivan uudenlaisen viestijän roolin henkilöstölle, joka muutoinkin voi vapaa-ajallaan toimia mitä erilaisimmissa rooleissa suhteessa julkiseen organisaatioon (poliitikkoina, järjestötoimijoina, asiakkaina tai asiakkaan omaisina). Näissä rooleissaan ihmisten tiedot ja mielipiteet organisaatiosta voivat olla yhtä tärkeitä organisaation olemassaololle kuin se, miten tyytyväisiä varsinainen henkilöstö on työhönsä ja yhteisöönsä. Niinpä lähtöoletuksena on pidettävä ajattelutapaa, että organisaatiolla on johtamisen rajapinnoilla monia erilaisia yhteistyö- ja kohderyhmiä eli sidosryhmiä, joiden kanssa ollaan vuorovaikutuksessa eri tavoin. Organisaatiolla on tarve kertoa näille itsestään ja toiminnastaan, tarve kuunnella ryhmien odotuksia sekä tarve keskustella ryhmien kanssa. (Tench ym. 2017; Juholin 2002; Jablin & Putman 2001; Nieminen 2000; Grunig 1992; Kreps 1986.)

Tässä tutkimuksessa käytetty yhteisöviestinnän käsite voidaan tiivistää merkitysten rakentamiseksi kuntayhteisön ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien kanssa. Tällöin johtamisen kannalta viestinnässä korostuu tarve saavuttaa erilaisten johtamisen rajapintojen eli tärkeimpien sidosryhmien kanssa jaettu yhteinen ymmärrys yhteisön tavoitteista ja tehtävistä.

## Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria

Aulan (1999) dynaamisen organisaatioviestinnän teoria toi 2000-luvun kynnyksellä suomalaisen viestinnän tutkimukseen keskeneräisyyttä ja epälineaarisuutta sietäviä ja arvoستavia näkökulmia. Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria on auttanut ymmärtämään erityisesti sitä, kuinka julkisessa, poliittisesti johdetussa organisaatiossa on tasapainoiltava toimeenpanevan ja kulttuureja yhdistävän viestinnän sekä vuorovaikutuksellisen ja uutta luovan viestinnän välillä.

Kun klassisissa organisaatioteorioissa viestinnän tehtävänä nähtiin poikkeamien ta-soittelu ja harmonian ylläpito, nykyajan ideaalissa organisaatiossa viestintä toteuttaa kahta samanaikaista tehtävää: yhtäältä se integroi organisaation rakenteita, kulttuureja ja toimintaa, toisaalta se hajottaa niitä ja rikkoo vanhaa luodakseen jotain uutta (Aula 2000, 106–107). Epäjärjestystä edistävä dynaaminen viestintä voi olla organisaatiolle hyväksi esimerkiksi tilanteessa, jossa ongelmien ratkaisuun tarvitaan uusia ideoita. Integroiva viestintä sen sijaan luo jatkuvuuden tunnetta ja tietoisuutta siitä, että asiat ovat jonkun hallinnassa. Molempia näkökulmia saatetaan tarvita myös kriisitilanteissa, joissa toisaalta voi joutua toimimaan nopeasti yhtenäisellä toimintamallilla ja toisaalta kerätä ideoita yhtä-kisen ongelman ratkaisemiksi. Keskeinen epäjärjestystä edistävä toimintatapa kunnallisessa toiminnassa on sidosryhmien osallisuus. Se heijastelee maailmaa, jossa on monenlaisia totuuksia. Organisaatiota yhdistävä, integroiva viestintä sen sijaan sopii paremmin toistuvien tehtävien tekemiseen ja poikkeustilanteisiin, koska se luo jatkuvuuden ja hallinnan tunnetta, kriisinsietokykyä ja tietoisuutta asioiden kontrollista.

Kaaosteoreettisen ajattelun vahvuus on inhimillisyyden ymmärtämisessä, mikä palautuu käsitykseen organisaatiosta tulkintoina ja kulttuurina (Poutanen & Siira & Aula 2016; Aula 1999, 75). Organisaatioiden muutostilanteissa organisaatiot työntyvät turvallisesta tasapainosta kohti kaaoksen kynnystä, jota Aula kutsuu bifurkaatioksi. Mitä monimuotoisempi ja verkottuneempi organisaatio on, sitä helpommin organisaatio ajautuu tällaiseen jakautumiskohtaan. Organisaation muutoshistoriaa voi jälkikäteen tarkastella esimerkiksi puuna, joka on haaroittunut erilaisissa muutostilanteissa. Monimuotoisen organisaation ennustettavuus katoaa helposti puun kasvaessa. (Emt., 6–67.)

Integroiva sekä dissipatiivinen eli kaaosta edistävä viestintä ovat viestinnän ideaali-tyyppejä, eräänlaisia ääripäitä. Dissipatiivinen viestintä hajottaa organisaatioiden rakenteita. Sen ansioista voi kuitenkin syntyä myös uudenlaista järjestystä. Organisaation johtaja joutuu tasapainoilemaan tämän viestinnän kaksoisfunktion kanssa, mikäli haluaa johtaa yhteisöään ”täysveriseksi organisaatioksi”, kuten Aula kutsuu potentiaalista menestystä or-

ganisaatiota. Näiden organisaatioiden areenat ovat joko institutionaalisia tai spontaaneja. Areenat voivat syntyä teemojen ympärille spontaanisti työryhminä, workshoppeina, palaverina ja kahvipöytäkeskusteluina. Niitä tarvitaan etenkin asioiden valmistelussa ja kriisien ratkaisussa. Institutionaaliset areenat ovat tyypillisiä integroivan viestinnän muotoja, jolloin viestintä on kontrolloitua ja säännönmukaista. Julkisen organisaation viestinnässä institutionaalisuus liitetään usein päätöksentekoareenoihin, jonne osallistujat kutsutaan hierarkkisen aseman, statuksen tai sääntöjen perusteella kun taas spontaanit areenat ovat vapaamuotoisempia. Vapaamuotoisuus on usein myös institutionaalisten areenoiden toiveena, mutta niille onnistutaan harvemmin luomaan täysin vapautunutta ilmapiiriä. Juuri spontaanit areenat luovat organisaatioon uutta tietoa ja viisautta. Ne edellyttävät kuitenkin osallistujien keskinäistä luottamusta ja yhteisesti koettua hyödyn tunnetta. (Emt., 108–115.)

## Verkko kaaoksen tilana

Ennustettavuuden ja hallinnan tunteen katoaminen yhdistettynä erilaisiin spontaaneihin ja persoonallisiin areenoihin on viestinnässä maailmanlaajuinen ilmiö (Castells 2009). Globalisaatio ja erityisesti verkossa toimivat uudet viestintävälineet ovat avartaneet ja syventäneet mediassa rakentuvaa kuvaa maailmasta mutta myös lyhentäneet aikaa ja etäisyyttä. Ihmisten valvominen on käynyt vaikeaksi. Näemme melkein jatkuvasti suoraa lähetystä ympäri maailmaa, mutta voimme vain vähän vaikuttaa siihen, mitä näemme, kuten McNair (2006, 7) toteaa. Koulusurmat, kaappaukset, tulvat ja sodat ovat katsottavissa eri medioista lähes reaaliajassa, mutta yksittäisten ihmisten vaikutusmahdollisuudet niihin eivät ole kasvaneet samassa tahdissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa sosiaalinen media muuttaa ammattilaisten ja asiakkaiden välistä vuorovaikutusta. Pelkkä tiedon tarjoaminen ei enää riitä vaan kansalaisten kanssa on ryhdyttävä myös juttusille esimerkiksi erilaisilla kysymys-vastauspalstoilla, mikroblogeissa tai pikaviesti- ja kuvapalveluissa. Kääntöpuolena verkon areenoilla liikkuu paljon sellaista tietoa, jonka todenperäisyydestä ei ole varmuutta. Sosiaalisen median edellyttämät piirteet, kuten avoimuus, vaihteluvallisuus ja vastuu herättävät paljon keskustelua edelleen ja muun muassa ammattiliitot ovat pyrkineet ohjeistamaan henkilökuntaansa näissä medioissa toimimiseen. (Hukka 2014, 105–110.)

Yksi esimerkki kaaottisesti toteutuneesta sosiaali- ja terveysalan viestintätapahtumasta, jossa sosiaalinen media tuli ensimmäisiä kertoja merkittävään rooliin, on raportoitu tutkimuksessa sikainfluenssan viranomaisviestinnästä vuonna 2010. Rokotusviestintä oli terveydenhuollon viranomaisten vastuulla, mutta käytännössä jatkuvasti päivittyvillä viestintäareenoilla menestyivät parhaiten rokotuskriittiset sosiaalisen median bloggaajat, rokotuskielteiset ryhmät, kansalaisjärjestöt ja luonnontuotteiden edustajat. Verkon areenat haastoivat viranomaisten resurssit toimia sekä uusilla että vanhoilla median areenoilla. Käytännössä viranomaiset olivat jatkuvasti ajallisesti jäljessä. Tutkimus osoitti, että

puhtaasti organisaatiokeskeisen viestinnän aika on ohi. Sen sijaan viranomaisten tulisi keskittyä viestimään teemalähtöisesti ja tarkkailla ympäristöään jatkuvasti. Nopeudesta on tullut ratkaiseva tekijä mielipiteenmuodostuksessa ja vallankäytössä. Viranomaisten toiminnassa nopeuden ja luotettavuuden yhdistäminen haastaa julkisten toimijoiden nykyiset viestinnälliset resurssit. Niin ikään viranomaisten tulisi ottaa huomioon, että ne toimivat loogisen tiedon lisäksi myös tunteiden areenoilla, jotka vaativat uudenlaisia retorisia strategioita. (Luoma-aho & Tirkkonen & Vos 2013, 247–249.)

Verkon tarkastelemista pelkästään välineenä tai mediana voi pitää kapeana näkemysnä. Verkko on toiminnallinen ja yhteisöllinen tila, joka kytkee sen yhteisöllisyyttä korostavaan kulttuuriseen viestintäkäsitykseen. Verkon hyvänä puolena voi nähdä mahdollisuuden osallistumiseen ja yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen. Se on kuitenkin myös markkinointipaikka, vaikkakin sen ansaintalogiikka on erilainen kuin perinteisissä medioissa. Verkossa markkinointiin sekoittuvat viestintä, asiakaspalvelu ja kaupankäynti, joihin verkon käyttäjät osallistuvat, usein tietämättään. (Matikainen 2008, 152–154.)

Keskustelu verkosta vallankäytön foorumina on niin ikään jäänyt toistaiseksi vähälle. Verkkoviestinnällä on vahva yhteys valvontaan ja kontrolliin. Monet verkon foorumeista ovat sellaisia, että valvonta on tehty kokonaan näkymättömäksi ja automaattiseksi. Se tulee näkyväksi vasta esimerkiksi erilaisille segmenteille kohdennetun mainonnan muodossa. Ihmiset tuottavat erilaisissa verkkopalveluissa myös omalla toiminnallaan kontrollia ja valtaa ilman, että heitä tarvitsee pakottaa. Kun esimerkiksi työyhteisössä käytetään erilaisia verkkoteknologioita ja lisätään työntekijöiden jatkuvaa tavoitettavuutta, ulkoinen kuri ja pakottaminen muuttuvat sitoutumiseksi ja suostumukseksi. Ilmiössä on selvä yhteys Foucaultin niin sanottuun produktiivisen vallan käyttöön. (Matikainen 2008, 166; Foucault 1980.)

Sosiaalinen media on tuonut uudenlaisia portinvartijoita perinteisen median portinvartijoiden rinnalle. Twiittaavat kuluttajat, bloggaajat ja organisaatioiden oma henkilöstö eri kanavissa muokkaavat yleisöjen asenteita ja kehittyvät hiljalleen digitaalisiksi portinvartijoiksi uusina mielipidejohtajina ja vaikuttajina. Tench ja kumppanit (2017, 36–37) huomauttavat myös, ettei sosiaalinen media ole itsestään selvästi vuorovaikutteinen areena. Sitä käytetään edelleen paljon puhtaasti yksisuuntaiseen viestintään, eivätkä viestinnän ammattilaisetkaan osaa vielä riittävästi hyödyntää erilaisia verkkoyhteisöjä.

## Viestintä odotusten hallintana

Julkiset organisaatiot ovat olemassa jäseniään ja asiakkaitaan varten. Kyky tunnistaa ne sidosryhmät ja kumppanit, jotka vaikuttavat ratkaisevasti organisaation toimintaan ja tulevaisuuteen, nivoutuu yrityksen johtamiseen kytkeytyvään sidosryhmäteoreettiseen ajatteluun. Näkökulman mukaan sidosryhmät ovat välttämättömiä ryhmiä yrityksen tai yhteisön arvonmuodostuksessa (esim. Freeman ym. 2007).

Julkisten organisaatioiden johtamisessa on tullut yhä tärkeämmäksi kyetä täyttämään keskeisten sidosryhmien odotuksia ja tarpeita, jotta organisaatiot voivat pitää yllä luottamusta ja legitimitettiä. Harisalo ja Miettinen (2010, 13) pitävät luottamusta vuorovaikutuksen ensimmäisenä sääntönä, joka vaikuttaa ihmisten valintoihin ja käyttäytymiseen. Avoin viestintä on yksi luottamusta luova piirre. Luottamusta pitää yleensä ansaita varsin kauan, mutta sen menettäminen käy nopeasti. Kun luottamus muuttuu epäluottamukseksi, ihmiset ovat taipuvaisia toimimaan epäluottamuksen logiikalla. Epäluottamusta ei voi muuttaa luottamukseksi ilman osapuolten tahtoa ja inhimillistä vuorovaikutusta (emt., 56). Luoma-aho (2006, 23, 50) toteaaakin, että luottamus muotoutuu yleisten odotusten, käyttäytymisen ja yksilöllisten kokemusten pohjalta. Siihen vaikuttavat niin tieto, arvot kuin tunteetkin. Mitä vähemmän uusia tai vieraita asioita ymmärretään, sitä vähemmän niihin myös luotetaan. Tämä korostuu muutoksissa ja murroskausina. Niitä myös sosiaali- ja terveystalalla on jatkuvasti edessään.

Johtajuudelta vaaditaan kykyä viestiä organisaation tehtävistä, tavoitteista ja toiminnasta, mutta luottamuksen ja sitoutumisen saavuttamiseksi sidosryhmille pitää pystyä tarjoamaan mahdollisuus osallistua organisaation toimintaan. Viestinnän päätehtäväksi tulee näin kuunteleminen sen sijaan, että yritetään saada omia viestejä läpi. Johtajuudelta se edellyttää puolestaan nöyryyttä ja luopumista kontrollin illuusiosta. (Canel & Luoma-aho 2018; Sloan & Oliver 2013; Juholin 2002). Ellei esimerkiksi kunta tai kunnan toimiala siihen pysty, sen toimintaan kohdistuva epäluottamus lisääntyy, mikä horjuttaa legitimitettiä ja vaikeuttaa suhteiden johtamista entisestään. Tämä korostuu varsinkin muutostilanteissa ja kriiseissä, jolloin verkostot ja yhteistyösuhteet saavat uudenlaisia painotuksia ja tehtäviä (Lavento & Juholin 2009, 74; Luoma-aho 2005, 317). Etenkin sisäisten suhteiden johtamista on pidetty kriittisenä osana muutosten johtamista, jotta organisaatioiden strategioiden ja todellisuuden välinen mahdollinen kuilu tulisi näkyviin ja organisaation tilannekuvasta vallitsisi muutostilanteessa yhteinen käsitys (Dürig & Sriramesh 2004).

Julkisen toiminnan avoimuutta ja viestintää säätelevä lainsäädäntö antaa vain vähimmäispuitteet viestinnän ja vuorovaikutuksen toteuttamiselle. Lopullinen onnistuminen on kiinni enemmänkin viestintä- ja johtamiskulttuurista sekä organisaatiossa olevista taidoista, tiedosta ja henkilökohtaisista ominaisuuksista (Tench & Moreno 2015). Jos viestintään ei käytetä aikaa tai resursseja, onnistumisen kannalta keskeiset yhteistyökumppanit eivät ehkä ymmärrä käsillä olevia tavoitteita eivätkä sitoudu niihin. Johtajan ja johtamisen rajapintojen eli sidosryhmien väliin jää kuilu, joka heikentää päämäärien toteuttamista, lisää muutosvastarintaa ja lopulta heikentää luottamusta (Strandman 2009, 53; Hämäläinen & Maula 2004, 145).

Sidosryhmien odotusten hallinnalla on selkeä yhteys sidosryhmien tyytyväisyyteen. Vaikka itse tyytyväisyyttä ei voi hallita, voidaan hallita sidosryhmien kokemuksia asettamalla odotukset realistiselle tasolle (Olkkonen & Luoma-aho 2015). Odotusten asettamisessa viestintä on keskeinen työväline. Julkisten palvelujen tulisikin tähdätä realistiseen odotusten asetantaan, koska liian korkeat odotukset johtavat helposti tyytymättömyyteen.

Tyytymättömyys näyttää tutkimusten valossa olevan yhteydessä myös organisaatioiden maineeseen. Mitä realistisemmin julkiset organisaatiot pystyvät vastaamaan sidosryhmien odotuksiin, sitä paremmin tyytyväisyys myös tukee hyvää mainetta. Jos odotukset jatkuvasti alitetaan, siitä muodostuu maineriski (emt., 83).

Julkinen organisaatio, jonka viestintä perustuu kontrolliin, suunnitelmiin ja järjestykseen eikä sidosryhmien kuunteluun ja osallistumiseen, on haavoittuvainen nykyisessä kompleksisessa toimintaympäristössä. Ratkaisuksi turbulenteiden toimintaympäristöjen vaatimuksiin Luoma-aho ja Canel tarjoavat särkymättömän viestinnän ideaa, jossa painopiste siirtyy viestien lähettämisestä ja maineen hallinnasta erilaisten sidosryhmien kuunteluun (Canel & Luoma-aho 2018; Luoma-aho 2014).

Särkymättömyyden käsitteellinen tausta tulee Nassim Talebilta (2012; ks. myös Alen 2015), joka on luonnehtinut turbulenteissa ympäristöissä pärjäävien organisaatioiden ominaisuuksia. Taleb puhuu särkyvistä organisaatioista, jotka eivät pysty varautumaan yllättäviin, laajoihin ja poikkeuksellisiin tapahtumaketjuihin, koska eivät toimi riittävän vuorovaikutteisesti ympäristönsä kanssa. Hierarkisuus, keskitetty päätöksenteko ja hidas reagointikyky ovat selvästi organisaation riskitekijöitä näissä olosuhteissa. Organisaatioiden tulisi sen sijaan olla joustavia, verkottuneita ja päättää asioista nopeasti ja luopua jopa johtaja-alainen-asetelmasta. Menestystekijöitä ovat avoimuuden ohella myös jatkuva luotaus, ennakkointi ja itsearviointi. Talebin mukaan monien kansainvälisten ongelmien ehkäiseminen tai ratkaiseminen on osoittautunut lähes mahdottomaksi tehtäväksi, koska toimijoilta puuttuu vuorovaikutuksen edellyttämiä rakenteita. Talebin ajattelussa on kyse ns. ilkeän ongelman kohtaamisesta. Uusia ilmiöitä on lähes mahdoton selittää katsomalla taaksepäin tai lisäämällä tietoa (Taleb 2007). Uusien ja yllättävien ilmiöiden ilmaantumisen haastaa sekä johtamista että viestintää.

Käytännössä särkymätön viestintä tarkoittaa myös strategioiden merkityksen vähenemistä. Se nojaa organisaatiokulttuurin muutokseen, jossa sidosryhmät sitoutuvat organisaation toimintaan viestinnän, vuorovaikutuksen ja odotusten johtamisen keinoilla. Odotusten johtaminen vaatii jatkuvaa luotausta, vuoropuhelua ja seurantaa. Tämä työ on pitkäjänteistä ja epälineaarista. Kuten tutkijat huomauttavat, se voi olla joillekin organisaatioille myös epärealistista. (Canel & Luoma-aho 2018, 94–95; Luoma-aho 2014.)

Särkymättömän viestinnän lähtökohtana on sidosryhmien kokemus, jonka luomisessa tarvitaan organisaatioiden eri yksiköiden yhteistyötä. Erillisellä työnjaolla ne toimivat liian haavoittuvasti. Prosessien tulee perustua jatkuvaan kehitykseen, jolloin kaikilla tulee olla pääsy uusimpaan tietoon ja tärkeisiin ihmisiin. Lineaarinen prosessien jatkumo ei enää turvaa tätä tiedonkulkua. Valuuttana tässä verkostomaisessa yhteiskunnassa on huomio, ja palkkioksi saa sekä huomiota että aineettomia arvoja, kuten mainetta tai luottamusta. Sidosryhmiä ei niin ikään voi enää ohjailia ja hallita, vaan sidosryhmät tulee ottaa mukaan toimintaan. Vuorovaikutus tulee perustua kuuntelemiseen ja kykyyn ottaa kritiikkiä vastaan. Särkymättömän viestinnän mallin tavoitteena onkin luoda vahva sisäinen kulttuuri, joka ohjaa toimintaa vuorovaikutteisesti yksittäisten valvontaa edellyttävien strategioiden

ja linjausten sijaan. Sen sijaan, että organisaation henkilökuntaa ohjataan säännöillä, henkilökunta on motivoitavissa hyvinvoinnilla. Pitkällä aikavälillä koko organisaation maine rakentuukin hyville kokemuksille ja hyväntahtoisuutta levittävien luottojoukkojen (faith-holders) suosituksille, eikä pelkästään paremmin viestimiselle. (Canel & Luoma-aho 2018, 261; Luoma-aho 2014, 11–13.)

Organisaation viestinnän toimenpiteet itse asiassa sekä paljastavat että pitävät yllä organisaation kulttuureja. Viestien muotoilussa tulee usein näkyväksi haasteita, joista vallitsee erilaisia tulkintoja. Viestintä ja kulttuuri elävät näin symbioottisessa suhteessa. Jokaisessa organisaatiossa on lisäksi alakulttuureja, jotka vaikuttavat organisaation viestintään. Kulttuuri on tapa rakentaa todellisuutta, jonka avulla maailman ymmärtäminen on ihmisille helpompaa. Kulttuuri on monimutkaisen ryhmäprosessin tulos ja siksi vaikeasti muutettavissa. Se on sosiaalinen tai poliittinen prosessi, jossa neuvotellaan organisaation olemuksesta ja asioiden organisoinnista. Myös organisaation ympäröivät suhteet ovat sosiaalisesti rakentuneita. (Huhtala & Hakala 2007, 129; Morgan 2006, 143.)

Suomalaiset julkisen hallinnon organisaatiot ovat edelleen varsin byrokraattisia, jolloin niiden ”luovuutta tukehtuu hierarkioihin”, kuten Möre (2000, 18–19) on kirjoittanut. Monet yhteisöt näyttävät ulospäin muuttuneilta, mutta vanha weberiläisen byrokraattisuuden eetos on säilynyt. Hierarkkisesti järjestetyissä mekanistisissa organisaatioissa viestit kulkevat usein tehottomasti, eikä organisaatiossa kertynyttä ”hiljaista tietoa” kyetä hyödyntämään. Seurauksena on luovan potentiaalin menetys (Nonaka & Takeuchi 1995, 41–42). Tästä esimerkkinä monet julkista hallintaa, sen muutoksia ja hankkeita koskevat selvitykset ja tutkimukset päättyvät johtopäätökseen, jossa arvioidaan viestinnän olleen riittämättömä tai että asioista ei ole tiedotettu riittävästi. Näkemyksen taustalla on yksisuuntainen, lineaarinen maailmakuva, ja kyvyttömyys johtaa monimutkaisiksi muuttuneita suhteita ja yhteistyöverkostoja. Viestinnällisesti maailmankuva tuottaa ajattelua, jossa tietoa lisäämällä oletetaan kohderyhmien toimivan oikein. Liiallisen ja pirstaloituneen tiedon hallinta ja johtamisen kannalta relevantin ja luotettavan tiedon tunnistaminen on erityinen haaste nykypäivän johtamisessa. Muutostilanteissa johtamisella – ja sitä kautta myös viestinnällä – on riski muuttua insinöörimäiseksi työskentelyksi, jossa suunnitellaan ja johdetaan ”organisaatiokoneella”. Tämä on havaittu hallinnon uudistuksia koskeneissa tutkimuksissa sekä Suomessa että muissa maissa. Ne toteuttavat rationaalista viestintäparadigmaa, jolle on ominaista järjestelmäkeskeisyys ja lineaarisuus. Tällöin viestintä nähdään osana kontrolloitua järjestelmää, jonka kanavia ja käytäntöjä voidaan ylhäältä johdosta hallita ja hallinnoida. (Airaksinen 2009; Lavento & Juholin 2009; Pollitt & Bouckaert 2004.)

Positivistinen ja professiokeskeinen ”informoiva” viestintäkäsitys on pohjautunut siihen, että tietoa hallitaan ja kontrolloidaan erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa. Foucault on kirjoittanut yhteiskunnan kompleksisuudesta muutoksena, jossa ilmentyvät yhteiskunnan nopeus, arvaamattomuus ja jatkuva kommunikaatio (ks. esim. Jauho 2010). Kun kuriyh-teiskunta on korvautunut kontrolliyhteiskunnalla, tiedon merkitys on kasvanut. Tiedon avulla tavoitellaan markkinoiden valloittamista ja vastaavasti markkinoita valloitetaan



yhteiskunnallisen kontrollin saavuttamiseksi. Foucaultin ajattelu kiteytyy vallankäyttöön tiedon avulla. Kontrolliyhteiskunnan intressissä on ollut ihmiselämän mahdollisuuksien ja valintojen ohjaaminen.

Foucaultlaiseen kontrolliparadigmaan ovat kuuluneet olennaisesti rakenteet, hierarkiat ja järjestys, joita eliitti hallitsee. Näin myös mediaa on hallittu. Näissä olosuhteissa organisaatioiden viestinnässä organisaatioiden suhdetoiminnan merkitys on ollut suuri, kun on haluttu hallita sitä, miten organisaatiosta puhutaan ja miten se ymmärretään (McNair 2006, 3). Konflikteja ja linjariitoja on pyritty välttämään, ja niitä on pidetty epäonnistumisen merkkeinä. Tätä on pidetty länsimaisten organisaatioiden heikkoutena, kun niitä on verrattu japanilaiseen organisaatiokulttuuriin (Nonaka & Takeuchi 1995, 78–80). Yksi japanilaisten yritysten menestyksen avaimista on ollut ”luova kaaos”, joka on pyrkinyt kyseenalaistamaan ideoita ja niiden taustalla olevaa ajattelun viitekehystä. Vain kyseenalaistamalla yksimielisyyttä voidaan luoda uutta. Tällöin yhteisöviestinnän tehtäväksi tulee nähdä myös kaaoksen luominen ja edistäminen, jotta organisaatio voi uudistua vastaamaan sidosryhmien odotuksiin.

## 2.5 Viestintä julkisen johtamisen osaamisalueena

Organisaatioiden viestinnästä puhutaan usein tekemättä eroa julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä. Julkisten organisaatioiden viestinnässä on otettava kuitenkin huomioon Habermasin jaottelu kommunikatiivisesta ja strategisesta viestinnästä. Julkishallinnon taustalla on idea kommunikatiivisesta prosessista, joissa yhteisön tavoite asetetaan poliittisissa prosesseissa yhteisön kesken, ei ylhäältä tai ulkopuolelta annettuna. Kommunikatiivisen toiminnan tavoite on yhteisymmärryksen saavuttaminen, jolloin toiminnassa ei ole välttämättä ennalta annettuja päämääriä. Viestinnän tehtävänä on luoda sellaisia olosuhteita, että yhteisön jäsenet voivat osallistua yhteisymmärryksen muodostamiseen julkisen keskustelun kautta. (Habermas 1984, 284–307.)

Kommunikatiivisen rationaliteetin mukaan tavoitteita ei voisi asettaa ulkopuolelta, vaan yhteisö asettaisi ne kokonaan itse. Eräsaari kritisoi jo 1990-luvun alussa Habermasin julkisuuden kahtiajakoa ja erityisesti kommunikatiivisuuden käsitettä tarkastellessaan sosiaalitoimen julkisuususkysymyksiä. Eräsaaren mielestä Habermas katsoo julkisuuden käsitettä vain poliittisen julkisuuden kautta ja käsite on liian normatiivinen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisessa viestinnän rajapintoja muodostuu monista syistä, ja kommunikatiivinen poliittinen päätöksenteko on vain yksi niistä. (Eräsaari 1990, 83.) Myös uskoa yhteisöllisyyteen on horjutettu. Vaikka erityisesti 1990-luvulla kommunitarismin kautta nousi keskustelu pieniyhteisöjen merkityksellisyydestä, paikallisyhteisöjen sitoutunut osallistuminen on kritisoitu idealistiseksi. Koskiahon, Nurmin ja Virtanen (1999, 214) epäilivät jo 1990-luvulla, että toteutuakseen kommunikatiivisuuden edellyttämä osallisuus vaatisi nykyistä traditionaalisempia perherakenteita ja pieniyhteisöjä.



Julkisuusperiaate on keskeinen demokraattisesti toimivan yhteisön periaate. Se on luonut pohjan pohjoismaiselle hallintokäytännölle (Abrahamsson 1974), jota eurooppalaiset käytännöt ovat viime vuosina koetelleet. Euroopan unionin valmistelu- ja päätöksentekokäytäntö perustuu harkinnalle. Viranomaisella on oikeus käyttää harkintaa asioiden julkistamisessa. Käytännössä harkinnan lähtökohta on aina salaisuus. Toisin kuin julkisuusperiaatteessa, harkintaperiaatteessa kaikki on lähtökohtaisesti salaista ja viranomainen harkintansa mukaan antaa tietoja. (Hakala 2000, 87.)

Kunnan viestinnän vähimmäisvaatimuksia ohjataan lainsäädännöllä. Julkisessa hallinnossa lainsäädäntö tukee erityisesti kuntien toiminnan julkisuutta (julkisuuslaki) sekä osallistumista (kuntalaki). Lisäksi hyvään hallintotapaan kuuluu muun muassa hallinnon velvollisuus neuvoa ja opastaa kansalaisia (hallintolaki). Julkisuuslaissa puhutaan edelleen yksisuuntaisesti tiedottamisesta ja oikeudesta tietoon mutta kuntalaki ja hallintolaki ohjaavat jo enemmän vuorovaikutteisempaan toimintatapaan ulkoisten kohderyhmien kanssa. On merkkejä pantavaa, ettei kunnan sisäistä vuorovaikutusta ja viestintää työpaikalla ohjaa muu kuin yhteistoimintalaki. Muu kuntayhteisön sisäinen viestintä kumpuaa johtamisen ja organisaation kulttuurista.

Kuntalain edellyttämä viestintä ja valmistelun julkisuus ovat osa kunnan päätöksenteon valmisteluprosessia. Kuntalaki edellyttää tiedottamisen olevan yleistä ja laaja-alaista. Tiedottaminen pitää ajoittaa valmisteluvaiheeseen eikä pelkästään jo tehtyihin päätöksiin tai toimeenpanovaiheen muutoksiin. Kuntalain mukaan tiedotuksen pitää sisältää muun muassa tietoa siitä, miten kuntalaiset voivat esittää asioista kysymyksiä ja mielipiteitä päättäjille. Todellisuudessa valmistelun rajat on koettu vaikeaksi määritellä. Valmistelun virallisen puolen lisäksi valmistelussa on myös epävirallisuutta, sillä asioita valmistellaan kokousten ulkopuolella erilaisissa verkostoissa. Erilaiset intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan päättäjiin, jotta päätökset olisivat niille suotuisia. Sosiaali- ja terveystoimessa on puolestaan saatettu kokea, että päätösten valmistelussa vilkas ja avoin kansalaiskeskustelu on turhaa koska asiat on jo valmiiksi linjattu tai säädetty valtion hallinnossa. (Jalonen 2006, 36–37; Möttönen 1997, 105–106.)

Kuntien yhteistyön ja palvelutuotannon moninaistuminen vaikuttaa myös viestintään. Erityisesti tilaajan ja tuottajan eriyttäminen, ostopalvelusopimukset, palvelusetelit ja yhtiöittäminen hämärtävät viestinnän vastuita varsinkin palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa ostopalvelut ovat nopeasti yleistyneet 2000-luvulla ja erityisen paljon niitä on käytetty lasten päivähoidossa, vanhustenhoidossa, vammaispalveluissa, päihdehuollossa sekä mielenterveyspalveluissa. Sopimuksia on tehty niin yritysten, säätiöiden kuin järjestöjenkin kanssa. Erilaisilla sopimuksilla määritellään, millaisia vastuita tuottajalle siirtyy. Kaikissa tilanteissa kunta vastaa kuitenkin palvelun laadusta. Hallinnon lainsalaisuus ja hyvä hallinto muodostuvat näissä suhteissa keskeisiksi. Osakeyhtiöiden kohdalla noudatetaan kuitenkin yksityisoikeudellisia toimintatapoja, jolloin viestinnän kuntayhteisöä velvoittavat määräykset eivät sido yhtiöitä. Yhtiöillä voi olla erilaisia tavoitteita ja toimintatapoja, jotka kunta omistajana määrittelee (corporate governance).

Yleistynyt keskustelu hyvästä hallinnasta (good governance) on kuitenkin edesauttanut myös avoimuuden ja läpinäkyvyyden kehittämistä osakeyhtiömalleissa. (Laakso 2009, 67–68; Anttiroiko ym. 2003, 193.)

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuudet nauttivat erityistä tietosuojaa. Sitä on tiedonsaannin näkökulmasta nimitetty muun muassa salaiseksi sektoriksi, koska tietosuojaan vedoten alan ammattilaiset usein kieltäytyvät esiintymästä julkisuudessa erilaisten asiakastapausten yhteydessä (Virtanen 2007). Julkisesta keskustelusta mieluummin kieltäydytään kokonaan sen sijaan, että ilmiön tarkastelu vietäisiin yleiselle tasolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon teemat kiinnostavat ihmisiä ja niiden kasvava kiinnostus näkyy myös median uutishankinnassa. Niissä ei ole välttytty ylilyönneiltä, ja toisaalta jotkut yleiset terveysteemat ovat vastaavasti aliedustettuna. Esimerkiksi tartuntataudeista ja harvinaisista sairauksista saatetaan uutisoida laajasti, mutta paljon useampia koskettava riski sairastua keuhkosairauksiin tupakoimalla ei nouse globaaliksi uutisaiheeksi (Kline 2003, 562). Tartuntatautiin julkisuuden taustalla vaikuttavia ilmiöitä on kuvattu epidemiapsykologian kautta. Julkisuudessa on havaittu surrealistisia piirteitä, jotka viestivät etenkin hengen- vaarallisista infektoista spektaakkelimaisesti ja militaristista terminologiaa hyödyntäen. (Gwyn 2002, 110.)

Viestinnän tutkimuksissa tuodaan usein esille, että organisaatioiden johtamisessa lain noudattaminen enää riittää, vaan tulee ajatella myös sitä, miltä teot ja toiminta näyttäivät eettisen tarkastelun valossa. Sillä viitataan hallinnollisessa kontekstissa yleensä hyvään hallintotapaan ja erityisesti avoimeen vuorovaikutukseen ja läpinäkyvyyteen osana johtamista (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 253). Viestintätutkijat tunnistavat ilmiön osaksi mielikuva- tai maineyhteiskuntaa, jossa maailman koetaan siirtyneen tapahtuvaksi yhä enemmän erilaisissa medioissa ja asiat luodaan kahdesti, ensin mielikuvissa ja sitten fyysisesti. (Luoma-aho 2006, 12; Karvonen 1999, 17.)

Ilmiö kytkeytyy julkisuusperiaatteen ja avoimuuden väliseen eroon. Organisaatio voi toteuttaa julkisuusperiaatetta, mutta se ei ole välttämättä hallinto- ja organisaatiokulttuurinsa perusteella avoin. Julkisuusperiaatteen noudattaminen toki edesauttaa julkisen organisaation avoimuutta.

## Käytännön viestintäosaaminen

Julkinen johtaminen edellyttää julkisen toiminnan erityispiirteiden tuntemusta. Johtaja on organisaationsa tulkki ja merkityksellistäjä, minkä vuoksi viestinnän käytännön taidot ovat yhtä tärkeitä kuin johtamistaito. Johtaja antaa merkityksiä asioille ja tapahtumille. Erilaisten tarinoiden, rituaalien ja metaforien kautta hän myös ansaitsee seuraajiensa tuen. Jotta organisaatiossa päästään myös päätöksiin, johtajan tulee pyrkiä myös yhteisymmärrykseen erilaisten sidosryhmien kanssa. Näin ollen johtajan viestinnän taito ei ole vain esiintymistaitoa vaan strategista suhteiden ja yhteyksien rakentamista. (Tench ym. 2017, 59, 65.)

Yrityksiin verrattuna julkinen johtaja toimii erilaisten rajoitusten alla ja tasapainoilee paikallisten, kansallisten ja kansainvälisten suuntaviivojen kanssa. Hänen on hallittava ideologioita ja byrokraattista kulttuuria sekä sidosryhmien palautetta erilaisilla johtamisen rajapinnoilla. (Luoma-aho & Canel 2016, 598.) Toimintaympäristö on julkisella sektorilla yksityistä monimutkaisempi. Myös tuotteet ja tavoitteet ovat yksityistä monipuolisempia. Keskeistä on kuitenkin arvomaailman erilaisuus. (Gelders ym. 2007, 326.)

Viimeaikaisessa keskustelussa julkisen johtamisen viestintä- tai vuorovaikutuskompetenssista on ollut yleensä kyse johtajan vuorovaikutustaidoista erilaisissa sosiaalisissa suhteissa, ei niinkään yhteisöviestinnän menetelmien hallinnasta. Johtajan vuorovaikutusosaaminen on usein määritelty osaksi johtajan ammatillista kompetenssia (Pennanen 2018; Laapotti & Mikkola 2016; Virtanen & Stenvall 2010; Rouhiainen-Neunhäuserer 2009).

Vuorovaikutusosaamista ja siihen nojaavaa viestintäkompetenssia on usein erehdytty pitämään synnynnäisenä ja pysyvänä ominaisuutena. Todennäköisesti iso osa vuorovaikutusosaamisesta perustuukin perittyyn, synnynnäiseen taitoon toimia sosiaalisissa suhteissa. Siitä todisteena toimivat erilaiset lahjakkuustutkimukset, joiden mukaan esimerkiksi sosiaalinen tai ihmissuhdeälykyys perustuvat synnynnäiseen kykyrakenteeseen (Uusikylä 1994, 66–68). Lähtövalmiuksista huolimatta vuorovaikutusosaamista voi kehittää. Se edellyttää kuitenkin tietoa puheviestinnän ja vuorovaikutustilanteiden teoreettisesta rakentumisesta – esimerkiksi miten väitteitä voi perustella, mitkä tekijät vaikuttavat luotettavuuteen, miten esityksiä voi havainnollistaa ja miten ihmiset havainnoivat toisia ihmisiä (Valkonen 2003, 36). Tämän teeman pohdiskelu on alkanut jo Aristoteleen aikoina.

Vuorovaikutustaitoja korostavan viestinnän merkitys on kasvanut entisestään, kun julkinen hallinta on nähty vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön perustuvana johtamisena. Haveri, Airaksinen ja Paananen (2013, 13) toteavat, että kompleksisuuden suurimpia haasteita on vuorovaikutustarpeen moninkertaistuminen. Johtamistyössä on käytännössä priorisoitava ne rajapinnat ja verkostot, johon vuorovaikutusresurssia käytetään. Tässä onnistuminen edellyttää myös sosiaali- ja terveysjohtajilta sekä yhteisöviestinnän että vuorovaikutusosaamisen perusteiden tuntemista. (Niiranen ym. 2010.)

Vuonna 2004 kolmen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen yhteisöviestinnästä tekemäni tutkimuksen perusteella sosiaali- ja terveystoimen ulkoiselle viestinnälle määriteltiin tehtäviksi 1) palvelujärjestelmän perustehtävien tukeminen (palveluista tiedottaminen, oikeuksien ja osaamisen turvaaminen, työvoiman saatavuus ja työnantajamaine sekä verkostoituminen), 2) legitimaatio (maineenhallinta, imago, suhdetoiminta, palvelujen laatu, tiedontuotanto ja asiantuntijuus sekä edunvalvonta), 3) yhteisöllistäminen (osallisuus, vuorovaikutus, kuuleminen, identiteetti sekä aktivointi) ja 4) valistus (terveyskasvatus, asennetyö, ennaltaehkäisy, itsehoidon tukeminen sekä tiedolla tukeminen). (Kinnunen 2004.)

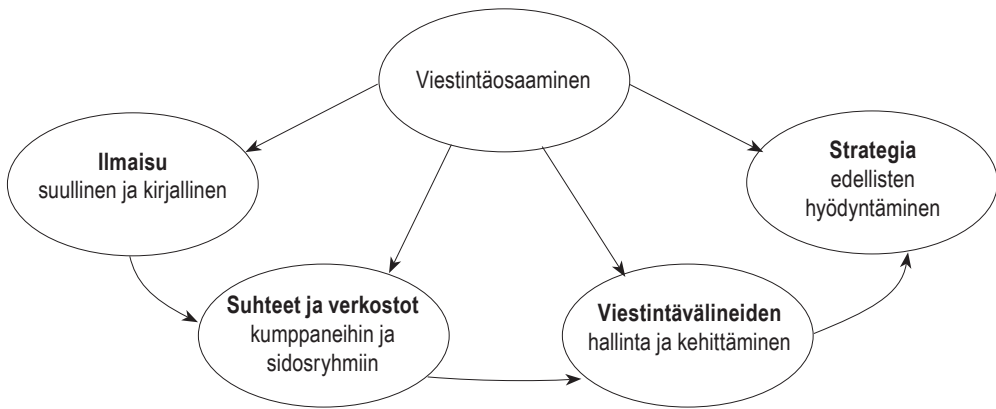
Kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen johdon näkemykset ovat samansuuntaiset kuin Juholinin (2004) ja Åbergin (2000) määritelmät yhteisöviestinnän tehtävistä, joiksi he mainitsevat muun muassa organisaatiokulttuurin luomisen, virallisen viestinnän tuottamisen, ajantasaisen tiedon saatavuuden ja vaihtamisen, osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuk-

sien luomisen sekä vuoropuhelun ja yhdessä oppimisen, palautteen ja työyhteisömaineen tukemisen ja markkinoinnin. Perustoimintojen tuki -kategoriassa voi nähdä yhteyden sosiaali- ja terveysjohtajien mainitsemaan väestön terveyden edistämisen tehtävään (valistus).

Sosiaali- ja terveysjohtajat näkivät tutkimuksessani itsensä ja toimialansa viranomaiset merkittävänä yhteiskunnallisina vallankäyttäjinä ja vaikuttajina. Tässä johtamisen taustalla olevat professiot saattavat poiketa toisistaan. Lääkäri-, hoitaja- tai sosiaalijohtajatausta saattaa vaikuttaa siihen, miten esimerkiksi poliittinen vaikuttaminen painottuu omassa johtamistyössä (Viitanen ym. 2007). Sosiaali- ja terveysjohtajien omakuvassa rakentui pitkälti byrokraattisen viestinnän malli, jossa viestintää pidettiin hallittuna, suunniteltuna ja yksisuuntaisena. Jo vuonna 2004 tunnistettavissa oli kuitenkin uuden julkisen hallinnan tuomaa verkostomaista ajattelua, jossa erilaisilla kumppanuuksilla nähtiin oleva kasvava rooli myös johtamisviestinnässä.

Myös sosiaalialan ammatillisessa kontekstissa viestintäosaaminen on viime vuosina tunnistettu yhdeksi ajankohtaisista haasteista. Erityistä tarvetta on nähty sosiaalipoliittisen vaikuttamisosaamisen vahvistamiseen. Sipilä (2011) on todennut, että viestintäosaamisen avulla on mahdollista tehdä näkyväksi sosiaalityön uutta asiantuntijuutta. Johtamisen vuorovaikutusosaamisen on nähty edellyttävän harjaantumista, jota esimerkiksi koulutuksella voidaan edesauttaa. Vaikka erityisesti vuorovaikutusosaaminen on yksilöllistä, sitä voidaan silti tukea yhteisöllisesti. Johtamisviestintäosaamisen haasteena on kuitenkin pidetty sitä, miten sillä pystytään vastaamaan jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön ja osaamisvaatimusten tarpeisiin. (Rouhiainen-Neunhäuserer 2009, 178–180.) Erilaisten viestinnän osa-alueiden merkityksen on ymmärretty kuitenkin kasvavan tulevaisuudessa myös sosiaalijohdon työssä (Koivistoinen 2013, 115–116).

Sosiaali- ja terveysalan organisaatioiden johtamisessa on jatkuvasti tilanteita, joissa joudutaan ratkomaan monimutkaisia pulmia. Jo pelkästään hyvinvoinnin tavoitteet ovat vaikeasti hahmotettavia. Isoja rakenteellisia uudistuksia toteutetaan kansainvälisellä, kansallisella, paikallisella ja yhteisön tasolla, jolloin osallisia ovat valtiot, kunnat, työntekijät ja asiakkaat. Muutokset muuttavat myös itse johtamisen tapaa, vaikka epävarmoissa tilanteissa saatetaankin tukeutua vanhoihin totuttuihin toimintamalleihin. (Niiranen ym. 2010, 42.) Sosiaali- ja terveysjohtajan työn voi nähdä henkisenä tietoperustaisena asiantuntijatyönä. Juholin (2008, 31) on tiivistänyt tietotyötä tekevän viestintäosaamisen osa-alueet, jotka on esitetty kuvassa 3.



Kuva 3. Viestintäosaamisen osatekijät (Juholin 2008, 31)

Parkkinen, Haveri ja Airaksinen (2017, 30) ovat hahmottaneet erilaisia kuntajohtamisen kompetensseja, jotka palautuvat henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, yleiseen osaamiseen, johtamistaitoihin ja substanssin osaamiseen. Viestintäosaaminen paikantuu niissä erityisesti henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten avoimuuteen ja proaktiiviseen toimintatapaan sekä yleisiin ominaisuuksiin, kuten esiintymis- ja viestintätaitoihin sekä vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaitoihin. Viestintäosaaminen on kuitenkin läsnä myös johtamistaidoissa, jolloin tullaan ihmisten ja verkostojen johtamisen taitoihin. Ulospäin kuntajohtaja antaa yleensä kasvot johtamalleen kunnalle, jolloin hänen persoonansa, vuorovaikutus-, viestintä- ja esiintymistaitonsa sekä kunnan ja sen tunnettuuden kehittäminen kietoutuvat yhteen. Käsitykset johtajasta voivat rakentua myös varsin yksipuolisesti julkisuudessa luodun kuvan varaan, ellei johtaja ole aktiivinen toimija julkisuuden eri foorumeilla (emt., 36).

Kuntajohtajien vuorovaikutteista johtamistapaa tutkineen Paanasen (2016) mukaan kuntajohtaja nähdään ennen muuta vuoropuhelun tukijana, jolla on erilaisia resursseja. Ne käyvät ilmi kuvasta 4.



Kuva 4. Kuntajohtajan vuorovaikutteiset toimijuudet Paanasen (2016, 14) mukaan

Toimiessaan tietoresurssina kuntajohtaja kerää, käsittelee ja jakaa tietoa eri toimijoiden käytettäväksi. Kuntajohtaja tiedonvälittäjän ja -tuottajan roolissa paikallisyhteisön suuntaan voi olla kuntaa koskevan ymmärryksen lisäämistä. Kuntajohtaja toimii myös kuntansa verkostojen solmukohtana, jolloin hän tuo yhteen erilaisia tuo yhteen erilaisia toimijoita. Niin ikään kunnanjohtajat ovat hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välissä toimivia tulkkeja, jotka tekevät näkyväksi esimerkiksi erilaisia tarpeita ja viestivät tehtyjä päätöksiä hallinnon toimeenpanoa varten. He toimivat samalla eräänlaisina palautekanavina. Jotta vuoropuhelu eri toimijoiden kesken on ylipäänsä mahdollista, kuntajohtajat toimivat usein myös liennyttäjiä ja puskurien roolissa erilaisia ristiriitoja sovitellen tai ennalta ehkäisten. (Paananen 2016, 14–17.)

Näistä tehtävistä suoriutumiseen ja osa-alueiden johtamiseen tarvitaan sekä henkilökohtaista, puheviestintään perustuvaa vuorovaikutusosaamista että organisaatiossa ulottuvaa yhteisöviestinnän johtajuutta. Lähtökohtana tässä tutkimuksessa onkin, että vuorovaikutusosaaminen on keskeinen tekijä jaettuun ymmärrykseen pyrkivää viestintää ja yhdistävää johtajuutta. Sen lisäksi tarvitaan yhteisöviestinnän osa-alueiden tuntemusta ja näkemystä. Käytännössä tämä merkitsee ymmärrystä yhteisökuvan ja maineen rakentumisesta sekä eri rajapintojen osallistumisen ja kiinnittymisen keinoista. Johtajalta edellytetään myös taitoa luodata toimintaympäristöä sekä vaikuttaa asioihin ja ihmisiin viestinnän ja markkinoinnin keinoilla ja kanavilla. Henkilökohtaisista ominaisuuksista, tiedoista ja taidoista muodostuu johtajuuden edellyttämän viestinnän osaamisen kompetenssi (Tench 2017, 140–141).

## 3 Empiirisen tutkimuksen polku

### 3.1 Merkitys, ymmärrys ja tulkinta

Tutkimuksen empiirisen osan tavoitteena on vastata kysymyksiin, miten viestintä rakentuu sosiaali- ja terveysjohtamisen rajapinnoilla, ja millaisia ovat rajapintoja yhdistävän sosiaali- ja terveysjohtajuuden viestinnän edellytykset.

Yhteiskunnassa tietoa tuotetaan yleensä jotakin tarkoitusta varten. Myös viestinnällä on useimmiten jokin pyrkimys ja tavoite, jolloin toiminta on intentionaalista ja teleologista. Tämän tutkimuksen tavoite on tuottaa tietoa sosiaali- ja terveysjohtamisen kehittämiseen ja nostaa keskusteluun viestintään kytkeytyviä ilmiöitä, jotka rakentuvat tutkittavien johtajien puheessa omasta johtamistyöstään.

Tässä tutkimuksessa pyritään ymmärtämään ihmisen toimintaa, minkä vuoksi sitä lähestytään laadullisen tutkimuksen keinoilla. Laadullinen tutkimus on saanut vaikutteita lukuisista eri suuntauksista, kuten hermeneutiikasta, fenomenologiasta ja analyyttisestä kielifilosofiasta (ks. esim. Eskola & Suoranta 2000, 25–26).

Hermeneutiikka korostaa merkityksiä sisältävien kokonaisuuksien ymmärtämistä ja tulkintaa. Metodologisesta näkökulmasta hermeneutiikkaa on pidetty systemaattisena merkityksen tulkinnan harjoittamisena (Väkevä 1999). Sekä toiminnan että tulosten voi nähdä sisältävän erilaisia merkityksiä. Tulkitseva ajattelu on tullut yhteiskunta- ja hallintotieteiden kentälle Max Weberin edustaman metodologian kautta hänen pyrkiessään yhdistämään ymmärtävän tutkimuksen ja kausaalisen otteen (Koskinen & Alasuutari & Peltonen 2005). Tämän tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa asioiden ja niiden kontekstien välisiä yhteyksiä. Samalla voidaan tarkastella esiin tulevia ilmiöitä suhteessa toisiin samantyyppisiin ilmiöihin tai ilmiön kehitykseen yleensä. Tulkintojen prosessi on jatkuva, mikä määrittää hermeneutiikassa tiedon käsitettä. Prosessin kuluessa tulkinnat ja tieto uusiutuvat. Tiedon muodostumisen prosessin yhteydessä puhutaan usein hermeneuttisesta kehästä: yksityiskohtien tulkinta vaikuttaa kokonaisuuden tulkintaan ja vastaavasti tutki-

muskohteesta tehtyjen tulkintojen uudelleentulkitseminen tuottaa yhä laajenevaa ymmärrystä kohteesta.

Byrokraattisen organisaation ja hierarkkisen järjestyksen ansiosta tietoa, sen tarkoitusta ja kulkua on ollut aiemmin helppo valvoa. Weberiläisissä byrokraattisissa linjaorganisaatioissa tietoa siirtävä ja tuottava viestintä on ollut luonteeltaan yhteisöä integroivaa eli tarkkaa, kirjaimellista, suunniteltua, yksiaänistä ja yksisuuntaista. Se on tukenut organisaatiolle asetettuja tavoitteita. Tällöin viestintä on ymmärretty johtamisen ja kontrollin välineenä. Tällaista positivistiseen maailmankuvaan perustuvaa viestintää olisi mahdollista tutkia myös kvantitatiivisin menetelmin, koska se nähdään yksisuuntaisena prosessina, ja se jättää huomiotta viestinnässä tapahtuvia häiriötekijöitä. Positivistisen paradigman mukaan organisaatio on kuin kone, jossa viestinnän vaikutus on suora ja yksisuuntainen. Tätä näkemystä ovatkin edustaneet klassiset tieteellisen liikkeenjohdon organisaatioteoriat ja viestinnän prosessikoulukunta. (Daniels & Spiker & Papa 1997.)

Tässä tutkimuksessa on tavoitteena ymmärtää tutkittavaa ilmiötä. Laadullinen tutkimusmenetelmä piirtää tutkittavasta ilmiöstä kuvaa, jossa tutkijalla on mahdollisuus täydentää, tarkentaa ja syventää tarkasteltavaa ilmiötä vuorovaikutuksessa tutkimuskohteen kanssa (vrt. Niiniluoto 1980, 190). Tavoitteenani ei tuottaa jotakin eksaktia suuretta tai kausaaliteettia tutkittavasta ilmiöstä, ei liioin mitata viestin perillemenoja eikä arvioida, onko viesti ymmärretty ”oikein” lähettäjän haluamalla tavalla. Päämääräni on tehdä johtamisessa ilmenevän viestinnän käytäntöjä näkyväksi ja ymmärrettäväksi, jotta niitä voidaan myös pragmaattisessa mielessä hyödyntää käytännön johtamistyötä kehitettäessä. En tutkimuksellani ota kantaa, onko viestintä tapahtunut absoluuttisesti oikein tai väärin. Sen sijaan voin rakentaa merkityksenannoista käsityksen, joka kertoo ensisijaisesti tutkittavien arvomaailmasta. Tosin laadullisissa tutkimusmenetelmissä tutkija ei voi tutkia ilmiötä ulkopuolisena ilman osallisuutta ilmiöön. Kuten Niiniluoto (1980, 94) toteaa Peircea lainaten, kielen tutkimuksesta ei voida irrottaa merkkien tulkinnan ja tulkitsijan osuutta. Tulkitsijan erottamaton merkitys kielen käytössä johtaa käsitykseen, jonka mukaan tieteenfilosofassa kielen tutkijan ja tulkitsijan yhteisö tulee ottaa siinä huomioon.

Tutkimuksessani yhdistän viestinnän erilaisia funktioita. Jälkibyrokraattiselle yhteiskunnalle on ominaista, että viestinnällä on muitakin funktioita kuin vain johtaminen ja kontrolli. Viestintä luo yhteyksiä ja rakentaa yhteisöllisyyttä. Rationaalisuuden ohella organisaatioiden viestinnässä ilmenee epärationaalisuutta ja intuitiivista toimintaa, jotka myös hajottavat ja kyseenalaistavat organisaation toimintaa ja tavoitteita. Kuntaorganisaation johtaminen ja viestintä ovat sosiaalista toimintaa, jota ihmiset rakentavat yhdessä. Laadullinen tutkimus korostaa merkitysten luomista ja rakentumista eli konstruktiota. Suuri osa elämästä ja organisaation toiminnasta on kielellistä kommunikaatiota, jolla rakennetaan todellisuutta eri tavoin. (Eskola & Suoranta 2000.) Erityisesti konstruktionistit painottavat kielen tapaa jäsentää ilmiötä ja rakentaa toimintaa, tapahtumia ja organisaatioita (Czarniawska 2008; Burr 2003).



Laadullisen tutkimuksen yhtenä ominaispiirteenä on kokemusten säännönmukaisuuksien ja vastaavasti kiinnostavien ja merkityksellisten poikkeuksien havaitseminen. Ymmärtääkseen elämää ja sen ilmiöitä ihmiset laittavat näkemyksensä yleensä kertomuksen muotoon. Myös haastattelun tuloksena syntyy kertomuksia, enemmän tai vähemmän jäsenyneesti. Kaikissa kertomuksissa positioidaan ja merkityksellistetään omaa ja toisten elämää. Samalla käytetään valtaa – asemoidaan kumppaneita kertomuksissa, arvotetaan niitä hyvinä tai pahoina tai jätetään ne kokonaan pois. Tutkijana ei ole merkitystä sillä, ovatko tarinat tosia vai eivät. Tutkimuksen kohteena olevan johtajan puheesta muodostuu tutkijalle sosiaalinen kartta, jossa voi olla juoni, keskeisiä toimijoita ja lopputulos. Näihin palaan erityisesti johtamisen onnistumis- ja epäonnistumiskertomusten kautta. Onnistumis- ja epäonnistumiskertomukset muodostavat tutkimuksessani narratiivisen kokonaisuuden.

### 3.2 Aineiston hankinnan matka

Tutkimuksessa hyödynnetään kahdenlaista aineistoa. Neljän tutkimuskaupungin toimintaympäristön ja julkilausuttujen tavoitteiden ymmärtämiseksi on kerätty dokumenttiaineisto. Dokumenttiaineiston tehtävä tässä tutkimuksessa on taustoittava. Kunkin 19:n johtajan yksilöllinen näkemys on puolestaan kerätty haastattelemalla jokaista johtajaa kahdenkeskisesti teemahaastattelun avulla.

Taustoittava dokumenttiaineisto koostuu vuosina 2014 ja 2015 kerätystä kaupunkien strategioista, talous- ja toimintasuunnitelmista, hallinto- ja johtosäännöistä sekä viestintästrategioista ja -suunnitelmista. Dokumenttien avulla olen muodostanut kehyksen kaupunkien ajankohtaisesta tilanteesta ja erityisesti niiden julki kirjoitetuista viestinnällisistä linjauksista. Suurin osa dokumenteista oli kaupunkien verkkosivuilla julkisesti saatavilla. Ne dokumentit, joita verkossa ei ollut, pyysin joko kirjaamosta tai viestintäyksiköstä. Viestinnän strateginen aineisto ei useimmiten ollut julkisesti verkossa. Viestinnän dokumentit ovat myös kaupunkitasoisia, sillä sosiaali- ja terveystoimelle ei ollut aineiston keräysvaiheeseen mennessä tehty erillisiä viestintädokumenteja. Taustoittavaa aineistoa käsitellään tarkemmin tutkimuksen luvussa 3.4.

Haastattelut ovat laadullisessa tutkimuksessa käytetyin tapa kerätä tutkimusaineistoa. Näin haastattelun mahdollisuutena ymmärtää johtajan toimintaa ja päästä ilmiön lähelle. Samalla saatoin tavoittaa ilmiön erilaisia ilmenemismuotoja. Haastattelu tukee myös sosiaali- ja terveysjohtajien ammatillista osaamista, sillä puhe on johtamisessa luonteenomaista. Jokainen haastateltavani on joutunut johtamaan ihmisiä ja asioita kertomalla niistä. Asioiden kirjoittaminen olisi saattanut tuottaa suurempaa hajontaa siinä, kuinka rikasta aineistoa olisin voinut saada. Lähtökohtaisesti ajattelin, että tämän menetelmän kaikki tutkimuksen kohteena olevat henkilöt osaavat ja voivat näin helposti auttaa minua ilmiön avaamisessa. Haastattelemisen oli myös minulle menetelmänä tuttu, sillä olin tehnyt sitä eri rooleissa ja eri tavoin jo aiemmin. Ennakkoon pohdin myös sitä, onko haastattelemi-

nen tylsää tai akateemisesti mielikuvituksetonta. Koska tutkimusekonomisessa mielessä näköpiirissä ei ollut hanketta tai tapahtumaa, jossa olisin voinut sujuvasti päivätyön ohessa hyödyntää muita laadullisen aineiston keräämisen menetelmiä, päädyin pitämään painavimpana kriteerinä tutkittavan ilmiön kannalta relevantin aineiston saamista kohtuullisessa aikataulussa.

Sosiaali- ja terveystieteiden haastatteluaineisto on kerätty marraskuun 2014 ja tammikuun 2015 välisenä aikana tekemällä yksilöhaastatteluja. Syrjälän ja kumppanien (2006, 185) mukaan on hyvä pohtia, onko tutkimusmenetelmän valinta itsekäs vai hyödyttääkö se muita. Aiempien kokemuksi pohjalta fokusryhmien ryhmähaastatteluihin painottuu ryhmän sisäinen dynamiikka enemmän kuin tutkimustehtävän kannalta on usein tarpeen. Ryhmänä haastatteleminen olisi toki ollut ajankäytöllisesti ja taloudellisesti ajatellen tehokkaampaa, sillä olisin voinut käydä kussakin tutkimuskaupungissa vain muutaman kerran. Nyt kävin jokaisessa kaupungissa kolme tai neljä kertaa, sillä kaikkia haastatteluita ei ollut aikataulusyistä mahdollisuus tehdä samalla käynnillä. Koska haastatteluihin puhuttiin johtajan työstä eri rajapinnoilla, olisi ryhmäkeskustelusta voinut olla vaikeaa saada esiin tai erottaa haastateltavien keskenään erilaisia merkityksenantoja näissä yhteistyösuhteissa. Arvioin, että yhteismäärältään 20 informanttia olisi väitöstutkimuksessa ilmiön monipuoliseen tavoittamiseen riittävä määrä, kun tarkoituksena on ymmärtää johtamistehtävässä toimivien työtä eikä niinkään pyrkiä löytämään yleistyksiä tai esimerkiksi vertaamaan kaupunkeja keskenään.

Koska tutkin johtamisen rajapinnoilla rakentuvaa viestintää, rajasin heti pois keskijohdon, koska ylimmällä johdolla on työssään monipuoliset rajapinnat esimerkiksi poliittisten luottamuselinten tai kaupungin yleisjohdon suuntaan. Käytännössä informantit toimivat toimialansa johtoryhmien jäseninä, ja osa heistä myös kaupungin johtoryhmien jäseninä. Tilaaja-tuottajamallin kaupungeissa valitsin haastateltaviksi sekä tilaajan että tuotannon johtoa tavoittaakseni hallinnan eri näkökulmia monipuolisesti.

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsittely Suomessa (2013) -ohjeituksen mukaan selvitin, tarvitaanko tutkimukseni kohdalla kaupungeista tutkimuslupa. Tutkimuskaupungeista vain yksi edellytti tutkimuslupan hakemista. Muissa kaupungeissa arvioitiin, että aiheen ja aineiston perusteella ei tarvita erillistä tutkimuslupaa eli haastateltavien suostumus riittää. Tutkimuslupan saatuaui luin kaupungin tutkimuslupapäätöksestä, että tutkimuslupan ehtona on ”aineiston tuhoaminen tutkimuksen valmistumisen jälkeen”. Linjaus on ristiriidassa hyvän tieteellisen käytännön kanssa (emt., 6). Aineistoa voisi hyödyntää jatkossa esimerkiksi seurantatutkimuksessa, jos haastateltavilta pyytäisi siihen erikseen luvan.

Lähestyin kaikkia haastateltavia sähköpostitse ennakko kirjeellä (liite 1), jossa kerroin tutkimusaiheesta, odotuksistani haastateltavia kohtaan ja aikatauluista. Ensimmäisen kirjeen luonne oli suostutteleva, sillä seuraavassa vaiheessa otin heihin yhteyttä sopiakseni tapaamisen. Aluksi kaikki tavoittelemani henkilöt suostuivat haastatteluun. Myöhemmin yksi haastateltavista perui haastattelun, eikä hän ollut halukas järjestämään uutta tapaa-

misaikaa useista soitto- ja sähköpostiyrityksistä huolimatta. Lopulta tutkimukseen tuli yhteensä 19 informanttia. Haastattelujen sopimisen helppous ylitti silti odotukseni. Kaikki haastateltavat suhtautuivat tutkimusaiheeseen kiinnostuneesti ja järjestivät sille riittävästi aikaa. Olin varautunut monenkertaisiin yhteydenottoyrityksiin, haastatteluajkojen muutoksiin ja liian lyhyisiin tapaamisaikoihin johtajien intensiiviset ja monisyiset työtehtävät tuntien. Monista haastateltavista oli nähtävissä taito fokusoitua juuri siihen, mitä oltiin tekemässä, vaikka joillakin kiireet selvästi painoivat päälle.

Yhteydenottokirjeestä lähtien vältin liiaksi korostamasta viestinnän osuutta tutkimusaiheessani. Tavoittelin ensisijaisesti johtamisen käytäntöjä kuvaavaa puhetta ja pelkäsin, että viestintä hyvin monitulkintaisena käsitteenä alkaisi hämmentää omasta työstään kertovia informantteja. Viestinnän sijaan näin tärkeäksi painottaa sitä, että tutkin johtamistyötä. Koin kuitenkin epärehellisyyden tunnetta, kun olin muotoillut ennakkokirjeen ensimmäisen version ilman viestinnän näkökohtaa. Kuten Kuula (2006, 137) muistuttaa, vaillinaisen informointi ei ole tutkimuseettisesti sallittua, vaikka se toisi parempaa empiiristä aineistoa. Vaikka se ei olisi ollutkaan peitetarinan kaltainen menetelmä osallistujien kiinnostuksen herättämiseen, olisi se ollut puutteellista avoimuutta. Kerroin siten jo ennakkokirjeessä, että tutkin johtamista nimenomaan viestinnän näkökulmasta. Kun aloitin haastattelut, kerroin vielä toistamiseen jokaiselle tutkimustehtäväni, jotta yhteisöviestinnän näkökulma tuli esille. Käytännössä näytti kuitenkin siltä, että innostuessaan työnsä tarinoinnista useimmat haastateltavat unohtivat nopeasti sen, että tutkin viestinnän rakentumista heidän puheessaan.

Ennakkoon tutkimuseettisesti haastavin tilanne syntyi siitä, että tunsin ammatillisen urani kautta muutamia haastateltavia. Kyse ei ollut ystävistä vaan työroolissa tutuksi tulleista henkilöistä. Minua arvelutti etukäteen, tulisinko saamaan liiankin luottamuksellista tietoa (jota en saisi lopulta hyödyntää), tai väistäisivätkö haastateltavat joitakin puheenaiheita nykyisen työnantajani tai varsinaisen ammattini vuoksi. Etäisyyden ja läheisyyden suhde on tutkijan itsensä ratkaistava (Kuula 2006, 141). Päätin aloittaa haastattelut tällaisen haastateltavan kanssa, ja sovimme, että haastattelu on osa aineistoa, jos se onnistuu mielestäni hyvin. Se onnistui melko hyvin, ja se on sisällytetty aineistoon. Sen perusteella kuitenkin totesin, että on riski, että haastateltavat jättävät arvioimatta rehellisesti sellaista johtamisen rajapintaa eli sidosryhmää, jota itse toisaalla ammatissani edustan. Seuraavien haastateltavien kohdalla osasin jo varautua tähän, ja kiinnitin huomiota siihen, että myös tämän rajapinnan mahdolliset kriittiset puolet tulevat käsiteltyä. Haastattelutilanteessa tämä edellyttää erityisen luottamuksellista ja myönteistä ilmapiiriä. Kuulan (emt., 131–133) mukaan haastateltavien tulee voida kokea, ettei tutkija pyri käyttämään väärin heidän näkemyksiään tutkimuksen ulkopuolella, tässä tapauksessa esimerkiksi kertomalla työpaikallani heidän näkemyksistään. Luottamuksen aste haastateltavien kanssa vaihteli, mutta itse koin, että henkilöt puhuivat minulle varsin avoimesti ja vapautuneesti. Kuten muutama haastateltavistani lopuksi totesi, haastattelu toimi heillä myös itsereflektion välineenä. Sain myös kiitosta kiinnostavista ja heille tärkeistä keskusteluteemoista.

Haastatteluja varten olin tehnyt teemahaastattelurungon, jonka mukaan haastattelut pääosin etenivät (liite 2). Rungon keskeisen perustan muodostivat kysymykset johtamistyöstä rajapinnoilla, jotka perustuvat Haverin ja Anttiroikon (2009) käsitykseen kuntajohdon rajapinnoista. Haastatteluiden edetessä olin valmistautunut siihen, että rajapintakartta olisi sosiaali- ja terveysjohdolla erilainen kuin kuntajohtajilla. Kartta osoittautui pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta hyvin käyttökelpoiseksi työvälineeksi ja tuli näin jälleen testatuksi yhdellä erityisellä johtajaryhmällä.

Kysymyksiä ei ollut etukäteen lähetetty haastateltaville, mutta runko oli tutkimuslupaa edellyttäneen kaupungin tutkimuslupahakemuksen liitteenä. Vaikka tutkimuslupan käsitelijä oli sen lähettänyt omasta kaupungistaan mukana oleville haastateltaville, kävi ilmi, etteivät haastateltavat olleet juuri paneutuneet kysymyksiin etukäteen. Tutkimusaiheen kertaaminen oli kaikkien kohdalla tarpeen.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Kerroin nauhoituksesta vielä haastattelun aluksi haastateltaville. Haastatteluaineistoa kertyi noin 37 tuntia. Olin jäsentänyt haastattelurungon niin, että lyhytsanaistenkin haastateltavien kanssa tulisi käytyä läpi keskeiset johtamisen rajapinnat, keskeiset muutostrendit ja tulevaisuuden haasteet. Jokaiselta kysyin myös erikseen onnistumis- ja epäonnistumisesimerkkiä omassa johtamistyössään, ellei sitä muuten luontevasti tullut keskustelun edetessä. Koska haastateltavien puhe polveili välillä runsaastikin, asiat tulivat käsitellyiksi hiukan eri järjestyksessä kunkin haastateltavan kanssa. Löyhä runko mahdollisti joustavan siirtymisen asiasta toiseen.

Kysyin kaikilta haastattelun lopuksi, tuliko heille mieleen tutkimusaiheesta jotakin, jota en hoksannut heiltä kysyä. Lähes kaikki nostivat esille aiheen, josta oli jo puhuttu mutta jota he itse halusivat painottaa. Näin keskustelun jälkeen jäin tunne, että haastateltava oli saanut sanoa sen, mitä hänellä oli aiheesta mielessään.

Osa haastateltavista halusi vielä haastattelun lopuksi varmistaa, että tutkimus turvaa heidän anonymiteettinsä. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että haastateltavani ovat keskenään ammatillisesti vuorovaikutuksessa keskenään, muodostavat yhteisiä verkostoja ja näin ollen käsittelevät yhteisiä teemoja. Tämä ehkä kuvaa Suomen pienuutta – ihmiset tuntevat samoissa tehtävissä toimivia laajalti eri puolella maata.

Litterointivaiheessa jätin aineistosta pois alkuun kertyneet taustoitukset ja muun puheen, joka ei käsitellyt varsinaisesti tutkimusaihetta. Äänitiedostot olivat pääosin erittäin hyvälaatuisia. Epäselviä sanoja ja lauseita oli vain kymmenkunta. Litteroituna haastattelutekstiä kertyi 450 sivua (fontti 12, rivinväli 1,5).

### 3.3 Analyysi – purkaminen ja uudelleenjäsenitys

Haastatteluaineiston analysointi alkoi jo haastatteluja tehdessäni. Jokaisen haastattelun jälkeen tein muistiinpanot niistä keskeisistä asioista, jotka keskustelun pohjalta jäivät päällimmäisinä mieleeni. Mieleeni jäi karkeasti kahdenlaisia tapauksia: monipuolisesti viestintää hyödyntäviä johtajia ja toisaalta johtajia, joilla tuntui olevan erilaisia rajoitteita tai

ristiriitoja rajapintasuhteissaan. Litteroinnin jälkeen luin aineistoa muutamaa otteeseen tehden alleviivauksia ja muistiinpanoja kohdista, joissa johtaja käsitteli viestintää omassa johtamistyössään. Koodasin aineistoon samalla teemoissa esiintyviä ilmiöitä. Tässä luvuvaiheessa huomasin kiinnittäväni syvemmin huomiota kriittisiin ja ristiriitoja käsitteleviin kohtiin viestintäsuhteissa. Ristiriidat näyttivät keskittyvän sairaanhoitopiirien, kaupunkien poliittisen johdon, kaupunkien yleisjohdon sekä valtion rajapintoihin. Toisaalta aineistosta alkoi erottua yhä paremmin ne johtajat, joilla oli monipuolista viestinnällistä taitoa ja näkemystä vuorovaikutuksesta. Tässä vaiheessa yritin miettiä jo johtajien tyypittelyäkin erottavien ja yhdistävien ilmiöiden kautta, mutta totesin, ettei siihen ole aineksia analyysin alkuvaiheessa.

Seuraavassa vaiheessa jäsensin haastatteluaineiston kokonaan uudelleen teemoittain ja keräsin teemoihin viestintää käsitteleviä sanoja, lauseita ja ajatuskokonaisuuksia. Tiivistin jokaisen litteroidusta puheesta 1) yhteistyötä ja viestintää käsittelevät osuudet rajapinnoin, 2) sosiaali- ja terveysjohtajuuden haasteita ja tulevaisuutta sekä viestinnän merkityksiä niissä rakentavat kohdat ja 3) johtajan arvomaailmaa sekä tieto- ja ihmiskäsitystä merkityksellistävät kohdat. Lisäksi keräsin 4) onnistumis- ja epäonnistumistarinat ja tiivistin niiden juonirakenteet. Jätin tässä vaiheessa tarkastelusta pois kaiken muun aineiston.

Selkeyttääkseni johtajien viestintäsuhteita piirsin kaikista haastateltavistani kartat, joihin keräsin heidän viestintää rakentavia näkemyksiään rajapinnoin. Keskeinen kysymys oli tässäkin vaiheessa se, millaisia merkityksiä haastateltava antaa viestinnälle kunakin rajapinnan kohdalla. Eri värein merkitsin, rakentuiko viestintä yksisuuntaisesti tai vuorovaikutuksellisesti. Yritin kirkastaa, onko tavoitetasolla kyseessä esimerkiksi yhdessä tekeminen ja jaettuun ymmärrykseen pyrkiminen vai esimerkiksi asioista tiedottaminen tai toimeenpaneminen. Kartoista tuli hyödyllisiä ymmärryksen välineitä siinä vaiheessa, kun lisäksi merkitsin niihin rajapintasuhteissa ilmenevän kitkan. Etenkin samanaikaisesti esiintyneet viestinnän yksisuuntaisuus ja kitkaisuus antoivat lisää ymmärryksen avaimia. Karttojen avulla johtajien välille syntyi eroja. Ne antoivat visuaalisen välineen havaita myös suhteiden heikkoutta tai vahvuutta. Karttojen avulla tuli näkyväksi, mitkä suhteet kullekin johtajalle olivat myönteisiä ja vuorovaikutteisia tai heikkoja ja vaikeita. Osa suhteista oli jopa konfliktoituneita.

Yksilöllisten karttojen kautta avautui mahdollisuus johtajien tyypittelyyn. Sen lisäksi olin kiinnostunut katsomaan kaikkia johtajia yhdessä, jolloin tein kaikista johtajista rajapintasuhteiden kartan, mikä paljasti samankaltaisuudet ja eroavaisuudet koko aineiston osalta. Koska mukana oli kaksi tilaaja-tuottajamallissa ja kaksi perinteisemmässä organisaatiomallissa toimivaa kaupunkia, tarkastelin vielä tilaaja-tuottamallin erityispiirteitä kokeilumielessä. Olin jo haastattelluita tehdessäni ja aineistoa lukiessani kiinnittänyt huomiota tilaajien (n=4) ja tuottajien (n=7) edustajien erilaisiin painotuksiin, joten halusin katsoa, millaisina ne näyttäytyisivät rajapintakartoilla. Niissä olikin jonkin verran eroja, joita käsittelen tulosten yhteydessä.

Olin pyytänyt kaikkia johtajia kertomaan onnistuneista ja epäonnistuneista tilanteista johtamistyössään. Minua kiinnosti niissä se, mikä merkitys viestinnällä olisi käytännön johtamistilanteen onnistumisessa ja epäonnistumisessa, jotta voisin rakentaa mahdollisesti mallia hyvistä viestintäkäytännöistä. Useimmat kertomukset olivat muutosjohtamisen tilanteita. Muutokset olivat joko onnistuneet tai epäonnistuneet. Tarkastelin näitä kertomuksia yhdessä etsien niistä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia kysymyksellä, miksi jokin tilanne onnistui tai epäonnistui. Haastateltavat kertoivat tapahtumille erilaisia syitä ja kuvasivat tapahtumasarjaa suhteessa erilaisiin rajapintoihin. Kaikissa tilanteissa viestinnälle rakentui merkittävä rooli, vaikka osa johtajista ei ollut arvioinut viestinnän merkitystä tapahtumaketjussa ennen haastattelutilannetta.

## Laadullinen sisällönanalyysi

Tiivistämällä, teemoittelemalla ja tyypittelemällä olen soveltanut analyysissä laadullisen sisällönanalyysin polkua. Olen purkanut tekstiä ensin sanojen, lauseiden, virkkeiden ja niiden yhdistelmien kokonaisuuksiin etsiessäni vastausta kysymykseen, millaista viestintää puhuja rakentaa osana johtamistyötään kustakin rajapinnasta. Sen jälkeen olen jaotellut puhetta teemoihin. Teemoittelu on ollut pääosin aineistolähtöisiä mutta myös osin yhteisöviestinnän käsitteen ohjaamaa. Esimerkiksi luotaaminen, sitouttaminen, tiedottaminen sekä suhteiden ja odotusten hallinta ja yhteisymmärryksen rakentaminen ovat yhteisöviestinnän konkreettisia osa-alueita, kuten luvussa 2.4 on eritelty. Teemoittelun avulla olen päässyt luokittelemaan aineistoa.

Aineiston purkaminen ja uudelleenjärjestely teemoiksi ja kategorioiksi on laadullisen sisällönanalyysin perusidea. Vaikka menetelmä on kehittynyt alun perin lähinnä journalististen tekstien analyysistä, käytetään sitä nykyään hyvin monentyyppisiin aineistoihin. Analyysimenetelmänä on joustava ja sopii siksi hyvin monenlaisiin aineistoihin ja myös löyhästi sovellettavaksi. (Schreier 2014; Krippendorff 2013.)

Laadullista sisällönanalyysiä voi noudattaa tiukasti, jolloin perusedellytyksenä pidetään aineiston jäsentämistä pääkategorian lisäksi kahteen alakategoriaan. Alakategorioiden tehtävänä on ilmentää analyysin kulkua ja tehdä näkyväksi tutkijan päättelyä. Toisaalta liian monipolvinen ja hierarkkinen luokittelu tekee aineistosta vaikean seurata. Haastateltavia puhetta tulkittaessa analyysiyksiköt voivat tulla luokitelluiksi eri kategorioihin, mutta ne voivat esiintyä vain kerran kussakin pääkategoriassa. (Schreier 2014, 11.)

Omassa analyysissäni aineistolähtöisyyden rinnalla on kulkenut teoreettinen ajatus yhteisöviestinnän käsitteen paradigman muutoksesta. Käytännössä olen lukenut aineistoa paradigman muutos mielessäni kysyen, miten viestintä rakentuu kulttuurillisesti vuorovaikutuksellisenä ja merkitysten kautta yhteisymmärrykseen pyrkivänä, ja missä määrin taas yksisuuntaisena, positivistisen paradigman mukaisena sanomien siirtona, tiedottamisena, kontrollina ja sidosryhmien ja maineen hallintaan pyrkivänä. Kulttuurillisten kehysten näkökulmasta viestinnällinen todellisuus muotoutuu monien eri toimijoiden monimut-

kaisesta yhteistyöstä ja tarinoista. Yhteistyötä tai sen puutetta rakennetaan puheessa erityisesti sanoilla, esimerkeillä, tarinoilla ja piilomerkityksillä. Lähestymistapani on abduktiivinen, sillä siinä yhdistyvät induktiivisen ja deduktiivisen sisällönanalyysin näkökulmat. Abduktiivisessa analyysissä on teoriakytkentöjä, mutta ne eivät suoraan kytkeydy tiettyyn teoriaan, jota koeteltaisiin tutkimuksen avulla, vaan menetelmä on varsin avoin aineistossa esille tuleville ilmiöille (Tuomi & Sarajärvi 2002).

Analyysiäni on ohjannut myös teemahaastattelun runko, joka on osittain pohjautunut aiemmin kunta- ja aluejohtamisen kontekstissa esitettyyn malliin kuntajohtamisen rajapinnoista. Sen lisäksi haastattelu on mahdollistanut narratiivisen puheen tuottamisen, kun haastateltavilta on kysytty esimerkkejä erilaisista viestintätilanteista. Jos pelkästään kysymysten esittämistavalla on voinut edistää narratiivisen tekstin tuottamista, kun kysymyksen on asettanut muotoon ”Kerro, millaista johtamistyösi on ...”. Haastattelussa pyrittiin vapaamuotoiseen ilmaisuun teeman rajoissa, mutta teemojen ylittäminen on osoittanut myös luottamusta haastattelijaa kohtaan.

Olen analyysissä keskittynyt julki lausuttuihin ilmaisuihin, jotta välttäisin väärin ymmärtämistä ja liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, joita alkuperäinen puhuja ei oikeutaisi tutkijan tekemään ja jotka ovat laadullisen sisällönanalyysin luotettavuuden kannalta tärkeitä reunaehtoja. Laadullisen aineistolähtöisen tutkimusmenetelmän luotettavuutta tarkasteltaessa huomio on usein kiinnitetty virhetulkintojen lisäksi aineiston koodaukseen. Yksiselitteistä totuutta ei ole, sillä Denzinin ja Lincolnin (2013) mukaan aineiston tulkintaan vaikuttavat tutkijan oma näkemys, tunteet ja intuitio. Kaikki tutkimus on lähtökohtaisesti tulkinnallista, sillä sitä ohjaavat uskomukset ja tunteet siitä, mikä maailma on ja miten sitä pitäisi tutkia ja ymmärtää. Jotkut uskomukset ovat näkyvämpiä ja itsestään selvempiä kuin toiset. Joihinkin uskomuksiin sisältyy vaikeitakin ristiriitoja. Tunteet ja uskomukset vaikuttavat myös tutkimuksen epistemologisiin, metodologisiin ja ontologisiin valintoihin, ja ne muodostavat verkon, joka ilmenee paradigmoina.

Sisällönanalyysin haasteena on erityisesti tutkijan taito pelkistää aineisto ja muodostaa mahdollisimman luotettavasti ilmiötä kuvaavat kategoriat. Yhteys tulosten ja aineiston välillä on osoitettava. Laadullisessa sisällönanalyysissä sen voi tehdä esimerkiksi tuomalla näkyviin analyysin eri vaiheissa tehtyjä kategorisointeja sekä havainnollistamalla kategorisointia alkuperäisillä tekstikatkelmilla.

Seuraavassa on esimerkki tekemästäni luokittelusta. Haastateltavan (H12) alkuperäinen ilmaus on seulottu heti ensimmäisessä analyysin vaiheessa haastateltavan koko aineistosta, jotta olennainen eli viestintää koskeva puhe erottuu tutkimukseen nähden epäolennaisesta puheesta. Tässä esimerkissä alkuperäinen analyysiyksikkö on lyhyt, muutaman sanan kokoinen lause, jossa kuvataan johtamistyötä kaupungin yleisjohtoon kanssa:

*Ylimpään johtoon pitää puolustella tekemisiä. Mistään sisällöistä ei ole kukaan kiinnostunut.*

Tästä pelkistetyt ilmaukset tiivistävät alkuperäisen ilmauksen ideat:



*Vallitsee epäluottamus.*

*Ylin johto ei ole kiinnostunut sosiaali- ja terveyspalveluista.*

Esimerkkinä olleet ilmaisut kuvaavat tekijöitä, jotka rakennetaan puheessa esteeksi viestinnän rakentumiselle yleisjohtoon kanssa, jolloin ne luokitellaan viestinnän kitkatekijöiksi:

*Kitkatekijät:*

*Epäluottamus.*

*Kiinnostuksen ja arvostuksen puute.*

Analyysissä kategoriat on tulkittu vuorovaikutteisuutta edistäviksi (tulkitseva paradigma) tai yksisuuntaisiksi viestintärooleiksi (positivistinen paradigma) tai kitkatekijöiksi viestinnän rakentumisessa, jolloin ne toimivat viestintää ja vuorovaikutusta estävinä ja konfliktivina tekijöinä. Kitkatekijät ovat näin ollen yksi viestinnän rakentumisen yhdistävistä luokista:

*Vuorovaikutteinen viestintärooli*

*Yksisuuntainen viestintärooli*

*Viestinnän kitkatekijät*

Kitkatekijät ovat puhtaasti aineistolähtöinen tapa tarkastella viestinnän rakentumista. Kitkatekijöiden kautta tulee näkyväksi erityisesti viestinnän muutoksen ja kehittämisen esteitä.

## Narratiivin rakentuminen

Kuten edellä on todettu, sisällönanalyysin kautta pääsin käsiksi myös tarinallisuuteen, joka ilmeni erityisen hyvin etukäteen suunniteltujen johtamisen onnistumis- ja epäonnistumiskysymysten vastauksissa. Kertomukset muistuttivat hämmästyttävällä tavalla toisiaan, vaikka juonirakenne ja roolit tuntuivat vaihtelevan. Tarinoiden kertominen oli erityisesti pitkään johtamistehtävissä toimineille johtajille luonteva tapa jäsentää maailmaa. Pieniä tarinoita käytettiin siellä täällä havainnollistamaan omaa ajattelua ja kokemusmaailmaa. Kaikissa tarinoissa ei ollut selkeää juonta, mutta tyypillisesti niillä positioitiin rajapinnoilla toimivia henkilöitä ja organisaatioita sekä kuvattiin sosiaali- ja terveydenhuollon kompleksisia ilmiöitä. Ne toimivat johtajien kohdalla jatkuvana prosessina, jossa rakennettiin tulkintaa myös omasta itsestä (Polkinghore 1988).

Organisaatioiden tutkimuksessa narratiivisuutta on lähestytty eri näkökulmista. Organisaatiot rakentuvat tarinoista virallisesti tai epävirallisesti, ja tarinoita käytetään viestinnän, vallan ja identiteetin välineinä (Puusa & Mönkkönen & Hytti 2014). Narratiivisia menetelmiä on ryhdytty käyttämään yhä enemmän myös johtamisen tutkimuksessa, vaikka tutkimusalaa on arvioitu narratiivisuuden hyödyntämisen viitekehyksessä jopa jälkeen



jääneeksi. Menetelmän kohdalla on huomattava, ettei tutkimuksessa pyritä osoittamaan totuuksia, vaan esille tuotavien ilmiöiden rakentuminen ja merkitys käsitetään diskursiivisena konstruktiona (Auvinen 2013). Narratiivien muodostamisessa tutkija löytää merkityksiä ja tekee tulkintoja, jolloin tutkija osallistuu sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen yhdessä haastateltavien kanssa. Narratiivisen tarkastelun kohteena on tässä tutkimuksessa johtajan puhe, jonka avulla hän rakentaa merkityksiä ja viestii työstään ja organisaatiostaan. Puheessaan hän tuo esille organisaation strategioita, valtaa ja käytännön tapahtumia sekä rakentaa samalla omaa sekä yhteisössään ilmenevää identiteettiä (Alvesson & Kärreman 2000; Juuti 2002). Johtajat toimivat monien yhteistyökumppaneiden ristiriitaisenkin odotusten paineessa. He käyttävät tarinoita näiden ristiriitojen ratkomiseen ja suhteiden ylläpitämiseen ja retorisia keinoja erilaisten muutosten läpi viemiseen. (Jameson 2001; Flory & Iglesias 2010.)

Eri ihmiset tuottavat erilaisia todellisuuksia, jotka ovat olemassa yhtäaikaaisesti. Tutkimuksessani jokaisen johtajan tarina on vain yksi monien joukossa eikä edusta koko organisaation käsitystä, vaikka he itse esittäisivät sen ainoana oikeana totuutena. (Abolafia 2010; Rhodes & Brown 2005.)

## Tutkijan positio

Tutkimuksen aiheella on ajankohtaisia kosketuspintoja valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon uusitukseen. Keskustelu aiheen tiedollisesta ja poliittisesta merkityksestä on kuitenkin erotettava toisistaan. Raatikaisen (2006, 97–104) mukaan se, mitä tutkitaan, ei ole moraalisesti neutraalia. Aiheen valinta voi olla vahvasti arvolutautunutta, mutta samalla tiedeyhteisöllä on autonomia, johon ulkopuoliset eivät voi vaikuttaa. Kun tutkija itse paljastaa omat lähtökohtansa, voidaan lisätä tieteen läpinäkyvyyttä (Hiilamo 2006, 329).

Oma kiinnostukseni on syntynyt ammatillisen kokemuksen kautta. Olen siirtänyt ilmiön tarkastelun kauemmaksi organisaatiosta, jossa itse työskentelen, jotta olen voinut säilyttää etäisyyden tutkittavaan ilmiöön. Siksi tutkimuskohteena on johtajuus kunnassa eikä kuntayhtymässä tai sairaalaorganisaatiossa. Läpinäkyvyyden nimissä on todettava, että tutkijana olen odottanut tutkittavien myös selittävän minulle ilmiöitä, jotka syntyvät johtamisen rajapinnalla suhteessa kuntayhtymiin. Tutkimuksen avulla olen myös itse opinut uusia asioita ja hyötynyt ymmärryksen laajentumisesta.

Aihe on myös yhteensopiva sen yhteisön ja yksikön kanssa, johon tieteellisesti sijoitun. Se asettuu johtamisen rajapintojen tutkimuksen kokonaisuuteen, jossa viestintä oli aiemmin noussut esiin ”hiertävänä” ilmiönä, mutta kukaan ei ollut tarkastellut erityisesti juuri sitä osaa johtamisessa. Kuntajohtamisessa on käsitelty viime vuosina viestinnän merkitystä, mutta johtajuusviestintää on tarkasteltu pääosin vuorovaikutuksen ja mediasuhteiden kannalta kiinnittämättä viestintää tieteellisesti sen eri osa-alueisiin eli puheviestintään tai yhteisö- ja organisaatioviestintään.

Kuten Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 53–54) toteavat, aiheen nivominen isompaan kokonaisuuteen lisää paitsi mahdollisuuksia yhteistyöhön, luo myös erilaisia suuntia aiemmin tutkimuksen kohteena olevalle kokonaisuudelle. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija on voimakkaasti itse esillä ja kutoo itsensä myös mukaan tutkimukseen. Kirjoittaessani en siis vain tallenna johtajien ajatuksia ja elämää vaan luon ja rakennan sitä aktiivisesti. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, kenen ääni tosiasiaassa tutkimuksessa kuuluu (emt., 193–195).

Hiilamo (2006, 330) arvioi, että lopputuloksen kannalta tutkijan taustoja merkityksellisempiä ovat ne kehykset, joiden valossa tuloksia tullaan tulkitsemaan. Tulokset kehystetään sosiaaliseen kontekstiin. Ylitulkinnan kanssa on syytä olla varovainen, jotta sellaiset eivät päädy esimerkiksi päätöksenteon pohjaksi. Haastateltavien kertomista tarinoista tuli pääosin hyvin professiolähtöisiä mutta sellaisinakin hyvin sensitiivisiä, mikä lisää tutkijan vastuuta käsittelemästään aineistosta.

Pyrin toimimaan ”välittämisen pohjalta”, kuten Syrjälä ja kumppanit (2006, 195–198) kuvaavat. Analyysin tuloksia raportoidessani joudun tosin harkitsemaan tarkkaan sitä, kuinka paljon voin muokata kertomuksia säilyttääkseni toisaalta anonymiteetin ja toisaalta rakentaakseni narratiivisesti kiinnostavan analyysin ja raportin.

### 3.4 Tutkimuskaupunkien viestinnän dokumentaatio

Tutkimuksen sekundäärisenä aineistona ovat toimineet ne tutkimuskaupunkien hallinnolliset dokumentit, joilla on linjattu kaupunkien viestintää ja viestinnän johtamisvastuuta. Aineistolla on taustoittava merkitys, ja sitä on tarkasteltu kokonaiskuvan saamiseksi kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen johtamisesta ja viestinnän julkilausutusta roolista.

Julkisessa johtamisessa erilaisilla strategioilla ja suunnitelmilla piirretään tulevaisuuden linjoja ja tavoitteita. Ne asettavat eräänlaisia koordinaatteja, joiden varaan operatiivinen johtaminen ja toimeenpano rakentuvat. Toiminta- ja taloussuunnitelmat ovat konkreettisia, sillä ne ajoittuvat lähimpään vuoteen, yleensä korkeintaan seuraavaan kolmeen vuoteen. Strategiat asettavat pidemmän aikavälin rakenteellisia tavoitteita, ja niiden varassa osoitetaan myös uudistumisen suuntaa.

Strategioiden hyödyllisyyttä julkisessa johtamisessa on kritisoitu, koska kuntien on joka tapauksessa huolehdittava lakisääteisistä tehtävistä. Virtanen ja Stenvall (2010, 133) sekä Möttönen ja Kettunen (2015, 131) ovatkin todenneet, että suurten kaupunkien strategiat muistuttavat paljon toisiaan. Ne perustuvat varsin usein lineaariseen maailmankuvaan, jossa tulevaisuus nähdään ennustettavana ja rauhoittavana. Tämä ei vastaa epävakaaaksi muuttuneen kuntakentän tarpeisiin, sillä tärkeämpää olisi etsiä ratkaisuja äkillisiin ja ennustamattomiin toimintaympäristön muutoksiin (Haveri & Airaksinen 2011, 54). Sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta tarkasteltuna Möttösen ja Kettusen (2015, 132–142) kritiikissä nostetaan esille esimerkiksi suhde ns. ilkeisiin ongelmiin. Vaikka kuntalaisten erilaisia ongelmia, kuten sosiaalista eriarvoisuutta, tunnistetaan ja niihin todetaan tarve

puuttua, ongelmien luonnetta ei kuitenkaan juuri analysoida tai niiden ratkaisemiseen tarvittavia vaihtoehtoja tai verkostoja eritellä. Strategiat palvelevat ennen muuta kaupunkien sisäistä toimintaa, sillä suhde ulkoisiin rajapintoihin jää yleisesti ohueksi. Parhaimmillaan strategiatyössä olisi yhdistettävissä johtamisen eri rajapintojen henkinen kapasiteetti. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavinta kirjallisessa dokumentaatiossa on se, mitä dokumenteilla halutaan viestiä. Ne ovat osa kaupunkien mielikuvan rakentamista.

Johtamistyön kehyksiä rakentavista strategioista, ohjeista ja suunnitelmista koostuvaa dokumenttiaineistoa tarkasteltaessa on muistettava, etteivät kuntien toimintaympäristö tai rakenteet itse luo toimintaa tai aiheuta muutoksia, vaan myös kukin johtaja omalla toiminnallaan muovaa kaupungin rakentumista ja omaa johtajuuttaan (Paananen 2016, 7–9). Se mitä haastatteluaineistossa puhuvat johtajat tosiasiaassa tekevät, muovaa omalla tavallaan myös tulevia strategioita, ohjeita, toimintaa ja resursseja.

Tutkimuskaupunkien toimintaympäristön ja julkilausuttujen tavoitteiden ymmärtämiseksi kerätyn tausta-aineiston perusteella piirtyy kuva muutosjohtamisen keskiössä toimivista kaupungeista. Taloudellisen tilan heikentyminen ja uudistamisen väistämättömyyden retoriikka näkyvät kaikkien neljän kaupungin strategisissa asiakirjoissa. Varautuminen niukkeneviin voimavaroihin on ensimmäinen ja keskeisin strategioiden ja talous- ja toimintasuunnitelmien viesti. Tästä johdetaan myös tarve mittaviin rakenneuudistuksiin, joilla voidaan vastata vaikeaan taloustilanteeseen, kasvavan kaupungin tarpeisiin ja palvelujen ylläpitämisen haasteisiin. Esimerkiksi vuonna 2013 hyväksytyssä Lahden kaupungin strategiassa vuoteen 2025 todetaan seuraavasti:

*Lahden kaupungin velan nykyinen kasvuvauhti on pidemmällä aikavälillä kestävä. Samanaikaisesti, kun on huolehdittava vero- ja muita tuloja tuovan kasvun jatkumisesta, on määriteltävä rajoitettava kaupungin menojen kasvua. Organisaatiota, palveluverkkoa ja palveluiden tuotantotapoja on ennakkoluulottomasti uudistettava, toimintayksiköitä on yhdistettävä ja tuottavuutta parannettava koko konsernissa. Tärkeää on keskittyä kaupungin ydintehtäviin, lisätä ennaltaehkäisevää palvelua ja kuntalaisten omavastuuta. On varauduttava palveluiden uudelleenlaiseen järjestämiseen ja joiltakin osin myös laatutason laskuun tai karsimiseen.*

Toiminta- ja taloussuunnitelmissa hahmotetaan myös toimintaympäristöä, jossa valtion ja kunnan suhde näyttäytyy varsin komplisoituneelta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen on varauduttu ja yhteistyöhalukkuus on ilmaistu, mutta epätarkka tulevaisuudenkuva antaa aiheita epävarmuuteen kaupungin roolista ja tulevista vastuista. Valtiosuhteessa maalataan paikoin hyvin pessimististä ja voimatonta kuvaa, kuten Hämeenlinnan vuoden 2015 budjetissa ja vuosien 2016–2017 taloussuunnitelmassa:

*Kaupungin näkymät ovat huonontuneet olennaisesti. Ennakoitu valtionosuuksien lasku, joka on pysyvä, kurittaa Hämeenlinnaa merkittävästi. Hämeenlinna kuuluu siinä kehityksessä häviäjien kärkeen. Myös kaupungin oma menokehitys on ollut vuonna 2014 suunniteltua korkeampi tuoden lisähaasteita talouden hallintaan. Epävarmuutta tulevaisuuteen lisäävät vielä mahdolliset valtion toimet kuten sotejärjes-*

*tämlaki. – – – Palvelutarpeiden kasvu, sairaanhoitopiirin alijäämien kattaminen, valtion budjetin tuomat lisäkustannukset ja valtionosuuden voimakas lasku koettelevat yhteisvaikutuksena kaupungin taloutta keskimääräistä kuntakehitystä voimakkaammin. Erityisesti valtionosuusjärjestelmän muutoksessa Hämeenlinna lukeutuu suuriin häviäjiin.*

Taloudellisten haasteiden ratkaisuksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on löydetty sekä palvelujen rakennemuutoksia että ideoita kumppanuudesta yritysten kanssa. Laitoshoidon purkaminen ja painopisteen siirtäminen kotona ja kodinomaista asumista tukeviin palveluihin ovat myös osa valtakunnallisten linjausten toimeenpanoa. Erilaisten ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämistarve on osin seurausta näistä rakenteellisista muutoksista, joissa kansalainen on entistä yksilöllisempi ja itsenäisempi toimija. Asiakkaiden omaehtoinen hyvinvoinnin edistäminen ja omatoimisuuden tukeminen henkivät sosiaali- ja terveyspalvelujen 2010-luvun ajattelumallia.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat lainsäädännön asettamia tavoitteita kaikkien suomalaisten kuntien viestinnälle. Myös julkisuus- ja hallintolakien henkeen kiinnitetään huomiota osana hyvää hallinto- ja johtamista. Avoimuus on saatettu valita jopa arvoksi tai eettiseksi periaatteeksi. Avoimuus liitetään erityisesti päätöksenteon valmisteluun, osallistumiseen ja tiedottamiseen.

Erilaiset ulkoiset sidosryhmät tunnistetaan yleisesti viestinnän kohderyhmiksi. Sidosryhmien ajan tasalla pysyminen ja tiedolla johtaminen ovat osa luottamuksen rakentumista, kuten Tampereen kaupungin viestintäohjeessa esitetyissä kaupungin viestinnän tavoitteissa:

*Kuntalaiset ja sidosryhmät saavat oikeaa ja ajantasaista tietoa valmisteilla olevista asioista, suunnitelmista ja osallistumismahdollisuuksista. Kuntalaiset ja sidosryhmät luottavat kaupungin tuottamaan tietoon ja viestintään.*

Tutkimuskaupungeissa asiakkaat ja kuntalaiset halutaan mukaan kehittämään palveluja. Kaupungit ylläpitävät asiakas- tai kuntalaisfoorumeita, joissa voi vaikuttaa valmisteilla oleviin asioihin tai ideoida palveluja. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin hallintosäännössä mainitaan ne keskeiset kaupungin omalla vastuulla olevat foorumit, joissa voi osallistua ja vaikuttaa. Niitä ovat vaikuttajaraadit sekä vanhus- ja vammaisneuvosto. Vaikuttajaraadeissa kuntalaiset voivat tuoda omaa näkökulmaansa ja ideoitaan lautakunta-asioiden valmisteluun. Dokumenttiaineistossa ei vielä tutkimusajankohtana ollut viitteitä esimerkiksi kansalaisten yhteistuotannosta, jossa mennään kehittämisyhteistyöstä askeleen pidemmälle (Tuurnas 2016). Mainintoja yhdessä tekemisestä ja yhteiskehittämisestä on erityisesti Tampereen kaupungin strategiassa ja talous- ja toimintasuunnitelmassa. Lahden kaupungin talous- ja toimintasuunnitelmassa mainitaan kuntalaiset hoidon toteuttajien roolissa, mutta asiakirjasta ei käy ilmi, tarkoitetaanko tällä vapaaehtoistoimintaa, läheisten osallistumista tai esimerkiksi omaishoitoa.

*Kuntalaisten osallisuutta ja omatoimisuutta lisätään ottamalla heidät mukaan palvelusuunnitteluun ja hoidon toteuttamiseen.*

Lahdessa osallistuminen nähdään myös mainetekijänä. Osallisuustavoite on viety vastualueen tasolle asti, joten vanhusten palvelujen ja kuntoutuksen vastualueen tulostuloksissa vuodelle 2016 tavoitteeksi on asetettu asiakkaan kuuleminen ja positiivisen imagon luominen. Imagoa myös arvioidaan, ja siitä kysytään kaupunkilaisilta ja henkilökunnalta.

Yleisimmin imagoon tai maineeseen viitataan kuitenkin elinkeinopoliittisissa ja kaupungin yleisen kiinnostavuuden ja menestyksen yhteyksissä sekä työvoiman saatavuuden kohdalla. Kaupunginvaltuuston hyväksymillä dokumenteilla viestitään käsitystä, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen maine rakentuu pääasiassa työnantajan roolissa. Kriittisen työvoiman puute ja kaupunkien välinen kilpailu korostuvat pääasiassa muissa kuin yliopistokaupungeissa. Esimerkiksi Lahden sosiaali- ja terveyspalveluiden toimenpidesuunnitelmassa 2015 asetetaan tavoitteeksi kehittää houkuttelevaa työnantajakuva: ”Näin olemme kilpailukykyisiä työmarkkinoilla”. Tavoitteisiin sisältyy myös sisäisen ja ulkoisen viestinnän kehittäminen.

Viestinnän vastuuta linjataan erityisesti kaupunkien hallinto-, johto- ja toimintasäännöissä sekä viestintästrategioissa tai -suunnitelmissa. Viestintävastuu on osa johtamisvastuuta. Poliittisessa johtamisjärjestelmässä viestinnän linjauksista päättää kaupunginhallitus. Käytännössä kaupungin viestintää johtaa kaupunginjohtaja ja toimialojen viestintää toimialan johtaja. Sosiaali- ja terveyspalveluilla ei tutkimusajankohtana ollut omaa viestintästrategiaa tai -suunnitelmaa missään tutkittavana olleessa kaupungissa. Sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien viranhaltijoiden viestintävastuu on käytännössä määritelty kaupunkien hallinto- tai toimintasäännöissä. Esimerkiksi Seinäjoella sosiaali- ja terveyskeskuksen toimintasäännössä on määritelty tulosjohtajan viestintävastuu seuraavasti:

*Tulosalueen johtajan tehtävänä on kehittää oman tulosalueen sisällä tulosyksiköiden välistä tiedonkulkua, kehittää tulosyksiköiden yhteistoimintaa, osallistua muiden tulosalueiden johtajien kanssa tulosalueiden välisen tiedonkulun, yhteistyön ja vuorovaikutuksen kehittämiseen.*

Tilaaja-tuottajamallin kaupungeissa viestintävastuuta on säilytetty sekä tilaajan että tuottajan johdolle. Esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin johtosäännössä todetaan, että tilaaja johtaja vastaa kaupungin edunvalvonnasta vastuualueellaan, johtaa vastuualueensa viestintää ja vastaa yhteydenpidosta eri sidosryhmiin. Vastaavasti palvelutuotantojohtaja vastaa tuottajan toimintaan liittyvästä viestinnästä ja asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta. Palvelujohtaja vastaa oman palvelualueensa viestinnästä.

Henkilöstö on tärkeä viestintäkumppani kaikissa kaupungeissa, ja muutostilanteissa henkilöstöjohtamisen taidot korostuvat. Esimerkiksi Tampereen kaupungin viestintäohjeessa mainitaan, että vastuu työpaikan viestinnän toimivuudesta ja keskustelevan toimintakulttuurin edistämisestä on ensisijaisesti esimiehillä. Viestinnän merkitys johtamistyössä tuodaan selkeästi esille:

*Viestintä vaikuttaa huomattavasti työn tehokkuuteen. Henkilöstön on tiedettävä, mitä heiltä odotetaan, saatava tehokkaan työnteon kannalta olennainen tieto sekä pystyttävä antamaan palautetta ja osallistumaan oman ja yksikön toiminnan kehittämiseen.*

Lisäksi kaupunki toteaa lainsäädäntöön pohjautuen, että sillä työnantajana on yhteistointasäännösten mukaan velvollisuus tiedottaa henkilöstölle sen asemaan vaikuttavista asioista. Henkilöstöviestintää silmällä pitäen Seinäjoella onkin kirjattu periaatteet, joiden mukaan henkilökunnan tiedonsaanti on ensisijaista, päätökset perustellaan ja viestintä on ymmärrettävää. Myös yhteisöllisyyden näkökulma tulee esiin, kun ”henkilöstö kokee kuuluvansa työyhteisöön ja jokainen viestii”. Sujuva yhteistoiminta henkilöstön kanssa punnitaan erityisesti osana muutosjohtamista. Muutoksia ovat tutkimuskunnille aiheuttaneet niin kuntarajojen muutokset, palvelurakenteen muutokset kuin erilaiset toimintayksiköiden sijaintiin ja profiliin liittyvät muutokset. Tilaaja-tuottajamallissa toimivien kaupunkien tavoitteena on ollut arvioida uudelleen organisaation ja johtamisen toimivuutta. Uudelleenarvioinnin tulokset sekä valtion sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos pitävät huolen, että muutosjohtamisen tarve jatkuu.

Yhteisöviestinnän kehittämistä, toimenpiteitä tai hankintoja kuvataan dokumenteissa varsin niukasti. Verkkoviestinnän tärkeys tulee kuitenkin esille kaikissa kaupungeissa. Esimerkiksi Seinäjoki linjaa markkinointiviestintäänsä siten, että pääpaino on verkkoviestinnässä ja elävissä verkkosivuissa. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalisen median roolista ei juuri ollut vielä tutkimusajankohtana viitteitä. Sosiaalisen median ympärille on kuitenkin monissa kaupungeissa rakennettu erillisiä ja hyvin yksityiskohtaisiakin toimintalinjauksia, joilla ei ole välttämättä yhteyttä muihin asiakirjoihin.

Valtuustotason asiakirjoissa ulkoinen viestintä rakentuu asiakkaiden, kuntalaisten ja ulkoisten palvelujen tuottajien lisäksi lähinnä suhteessa perinteiseen mediaan. Yhteisöviestinnän kehittämisen taso on melko yleisellä tasolla, kuten Lahden kaupungin strategiassa vuoteen 2025 todetaan:

*Vahvistetaan kaupungin viestintää, kaupunkimarkkinointia ja maineen hallintaa.*

Terveyspalvelujen valinnanvapautta koskevasta lainsäädännöstä huolimatta asiakirjoissa ei viestitä palvelujen markkinoinnista. Sen sijaan markkinointia tukevan viestinnän fokus on paikan markkinoinnissa. Lahden sosiaali- ja terveyspalvelujen toimenpidesuunnitelmassa 2015 yhdistetään kuitenkin terveyspalvelujen laatu ja imago. Myös asiakaslähtöisyyden tavoite yhdistyy markkinointiin erilaisten asiakkuusryhmien tunnistamisen ja segmentoinnin kautta. Henkilöstöltä odotetaan asiakaslähtöisyyttä asenteissa ja asiakkaiden kohtaamisessa. Tässä asennetyössä johtamisella nähdään olevan keskeinen merkitys.

Viestintä nähdään kaupungeissa myönteisenä johtamisen välineenä, jonka tavoitteena on edistää strategian toimeenpanoa. Kuten Hämeenlinnan viestintästrategiassa vuodelta 2010 todetaan, viestintä on ”jäsentynyt, hallittava ja yhtenäinen tapa toimia”, jolla selkeytetään tehtäväjakoa ja lisätään suunnitelmallisuutta ja vaikuttavuutta. Hämeenlinnan

viestintästrategiassa todetaan lisäksi, että päättäjät ovat vaikuttajia kaupungin strategian toteuttamisessa. Muuten päättäjiä ei erikseen mainita kaupunkien viestinnän toteuttamisessa tai kehittämisessä. Päättäjät voidaan tosin nähdä esimerkiksi johtamisen tai kuntalaisuuden rooleissa.

## 4 Viestinnällisen johtajuuden roolit rajapinnoilla

Pääluku 4 koostuu viestinnällisistä rooleista, jotka johtamisen eri rajapinnoilla rakentuvat analyysin pohjalta. Jokainen alaluku on jaettu analyysiosaan, jotka on nimetty johtajien ääneksi, sekä teoreettiseen osaan, jossa peilataan analyysissa esille tulevia ilmiöitä teoreettisemmin aiempiin tutkimustuloksiin. Luvuissa 4.1–4.8 käsitellään viestinnän rooleja ja kitkatekijöitä rajapinnoittain. Ennen tarkempaa kuvausta roolit ja kitkatekijät on esitetty rajapinnoittain eriteltyinä yhdessä taulukossa eli taulukossa 3. Tämän taulukon avulla voi tarkastella roolien ja kitkatekijöiden alkuperäistä jaottelua. Taulukko helpottaa myös rajapintojen keskinäistä vertailua. Taulukkoon 4 on puolestaan koottu rajapinnoilla olevat vuorovaikutteisen ja yksisuuntaisen viestinnän roolit sekä viestinnän kitkatekijät yhdistäen kaikki rajapinnat ja tiivistäen päällekkäisyydet. Tämän taulukon avulla voi tarkastella roolien ja kitkatekijöiden kokonaisuutta.



Taulukko 3. Viestinnällisen johtajuuden roolit ja kitkatekijät johtamisen eri rajapinnoilla

Rajapinta	Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
<b>Henkilöstö</b>	Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Yhteisöllisyyden rakentaja Luotaaja Toiveikkuuden ylläpitäjä	Tiedottaja ja kuulija Palautteisiin ja kysymyksiin vastaaja Päätäjä ja suunnan näyttäjä Tavoitteiden antaja Sitouttaja ja osallistaja	<i>Hierarkkinen johtaminen Yhteisen tilannekuvan ja tiedon puute Välillinen vuorovaikutus Vastakkainasettelu</i>
<b>Yleisjohto</b>	Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Vastuunkannon rakentaja Asiantuntemuksen ja tiedon tulkitsija	Sopimusten hallinnoija Tiedottaja Tiedon tuottaja ja ohjeistaja Normien ja strategioiden toimeenpanija Tuloksen tuottaja	<i>Tiedonkulun vaikeudet Kiinnostuksen ja arvostuksen puute Toimialan tuntemuksen puute Esimiehen tuen puute Jaettujen tavoitteiden puute Vuorovaikutteisten foorumeiden puute Epäluottamus ja pelko</i>
<b>Poliittinen johto</b>	Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Yhteisöllisyyden rakentaja Luotaaja Uudistaja ja kehittäjä Poliittisen johtamisen tulkitsija	Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Vaikuttaja	<i>Epäluottamus Ennakoimattomuus Sanelu ja määräily Jännitteinen tai populistinen poliittinen ilmapiiri Arvostuksen ja kiinnostuksen puute Roolien epäselvyys Hallitsemattomuuden tunne</i>
<b>Asiakas ja kuntalainen</b>	Luotaaja Uudistaja ja kehittäjä	Tiedottaja ja kuulija Valituksiin ja palautteisiin vastaaja Asiakkuuksien ohjaaja ja optimoija	-
<b>Kunta ja kunta-yhtymä</b>	Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Toimintatapojen kehittäjä Uudistaja ja kehittäjä Verkoston rakentaja	Tiedottaja Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Hankintaprosessin hallinnoija	<i>Yhteisen kielen ja ymmärryksen puute Osallistumis- ja vaikuttamis-mahdollisuuksien puute Epäluottamus Toimintatapojen ja organisaatiokulttuurin erilaisuus Osaoptimointi</i>
<b>Järjestöt</b>	Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Luotaaja Yhteisöllisyyden rakentaja Uudistaja ja kehittäjä	Tiedottaja Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Hankintaprosessin hallinnoija Valistaja	-
<b>Yritykset</b>	Jaettujen tavoitteiden rakentaja Uudistaja ja kehittäjä Kumppanuuden rakentaja Luotaaja Verkoston rakentaja	Hankintaprosessin hallinnoija Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Vaikuttaja	-
<b>Valtio</b>	Uudistaja ja kehittäjä Verkoston rakentaja Toimintatapojen kehittäjä	Valvonnan ja ohjauksen kohde Vaikuttaja Normien ja strategioiden toimeenpanija	<i>Luottamuksen ja keskinäisen ymmärryksen puute Yhteisen kielen puute Valtakamppailu Tavoitteiden ja käytännön ristiriita Etäisyys Poliittinen kulttuuri Tiedonsaannin ja avoimuuden puutteet</i>
<b>Media</b>	Verkoston rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Toimintatapojen ja osaamisen kehittäjä Luotaaja	Tiedottaja Asiantuntija ja lähde Maineen valvoja	<i>Luottamuksen puute Hallinnan tunteen puute Epäonnistumisen ja pettymyksen kokemukset Toimialan ominaispiirteiden ymmärtämättömyys</i>

Taulukko 4. Tiivistelmä viestinnällisen johtajuuden rooleista ja kitkatekijöistä

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja	Tiedottaja ja kuulija	<i>Hierarkkinen johtaminen</i>
Jaettujen tavoitteiden rakentaja	Päättäjä ja ohjeistaja	<i>Sanelu ja määräily</i>
Luotaaja	Palautteisiin ja kysymyksiin vastaaja	<i>Epäluottamus ja pelko</i>
Yhteisöllisyyden rakentaja	Suunnan ja tavoitteiden antaja	<i>Epäonnistumisen ja pettymyksen kokemukset</i>
Toiveikkuuden ylläpitäjä	Sitouttaja ja osallistaja	<i>Yhteisen tilannekuvan ja tiedon puutteet</i>
Vastuunkannon rakentaja	Normien ja strategioiden toimeenpanija	<i>Jaettujen tavoitteiden puute</i>
Asiantuntemuksen ja tiedon tulkitsija	Tuloksen tuottaja	<i>Tavoitteiden ja käytännön ristiriita</i>
Uudistaja ja kehittäjä	Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja	<i>Yhteisen kielen ja ymmärryksen puute</i>
Poliittisen johtamisen tulkitsija	Vaikuttaja	<i>Arvostuksen ja kiinnostuksen puute</i>
Toimintatapojen kehittäjä	Asiakkuuksien ohjaaja ja optimoija	<i>Toimialan tuntemuksen puute</i>
Verkostojen ja kumppanuuksien rakentaja	Valistaja	<i>Toimintatapojen ja organisaatiokulttuurin erilaisuus</i>
	Hankintaprosessin hallinnoija	<i>Tiedonkulun ja avoimuuden puutteet</i>
	Valvonnan ja ohjauksen kohde	<i>Vastakkainasettelu</i>
	Maineen valvoja	<i>Osaoptimointi</i>
		<i>Etäisyys ja vuorovaikutuksen välillisuus</i>
		<i>Roolien epäselvyys</i>
		<i>Esimiehen tuen puute</i>
		<i>Vuorovaikutteisten foorumeiden ja osallistumis- ja vaikuttamis-mahdollisuuksien puute</i>
		<i>Ennakoimattomuus</i>
		<i>Jännitteinen ja populistinen poliittinen ilmapiiri</i>
		<i>Hallitsemattomuuden tunne</i>
		<i>Valtakamppailu</i>

#### 4.1 Sisäisten suhteiden ja asiantuntijuuden johtaja

Henkilöstörajanpinnan analyysin pohjana on toiminut viestintää koskevan puheen teemoittelu, joka on tiivistetty rooleiksi ja kitkatekijöiksi taulukkoon 5. Kuvasta käyvät ilmi vuorovaikutteisen viestintätavan ja yksisuuntaisen viestintätavan sekä viestintäsuhteeseen kitkaa aiheuttavien tekijöiden teemat. Käsittelen niiden ilmentymistä tässä luvussa. Luvun lopuksi käsittelen rajapinnoittain johtamispuheen kautta esiin tulevien viestinnällisten ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 5. Viestinnän roolit ja kitkatekijät henkilöstörajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja	Tiedottaja ja kuulija	<i>Hierarkkinen johtaminen</i>
Jaettujen tavoitteiden rakentaja	Palautteisiin ja kysymyksiin vastaaja	<i>Yhteisen tilannekuvan ja tiedon puute</i>
Yhteisöllisyyden rakentaja	Päättäjä ja suunnan näyttäjä	<i>Välillinen vuorovaikutus</i>
Luotaaja	Tavoitteiden antaja	<i>Vastakkainasettelu</i>
Toiveikkouden ylläpitäjä	Sitouttaja ja osallistaja	

## Johtajien ääni

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö muodostaa enemmistön kaupungin henkilöstöstä kaikissa tutkimuskaupungeissa, kuten kunnissa yleensäkin. Tilaaja-tuottajamallissa toimivissa kaupungeissa tilaajan henkilöstö on pieni ja koostuu pääasiassa hallinnon asiantuntijapalveluissa työskentelevistä henkilöistä. Merkittävä osa henkilöstöstä onkin siten palveluja tuottavissa yksiköissä, jotka tilaaja-tuottajamallissa ovat tuotannon johdon alaisuudessa.

Tilaaja-tuottajamallissa johtajan suhde henkilöstöön rakentuu selvästi jakautuneemmin kuin tutkimuskohteena olleessa kahdessa muussa kaupungissa. Kaikissa kaupungeissa henkilöstön johtaminen nähtiin osaksi normaalia johtamistyötä, mutta asemoitumista joko tilaajan tai tuotannon johtajan rooliin oli havaittavissa kaupungin organisaatiomallista riippumatta. Toimialajohtaja toimii pitkälti tilaajan ominaisuudessa, kun taas esimerkiksi tulosaluejohtajan rooli on askel lähempänä tuotannon johtajan roolia.

Tilaaja-tuottajamallissa tilaajalla ei ole suoraa esimiesasemaa muuhun kuin tilaajaryhmän henkilöstöön. Tilaajan viestintä henkilökunnan rajapinnalle rakentuu usein perustelemisen, sopimisen ja informoinnin eli tiedottamisen kautta. Lisäksi henkilöstö saa isoissa organisaatioissa oman työpaikan tietoa myös median kautta. Vuoropuhelu kaupungin oman tuotannon henkilöstön kanssa tai henkilöstöltä palautteen saaminen on välillistä, jopa etäistä.

Jotkut tilaajajohtajista pyrkivät tietoisesti kokonaiskuvan muodostamiseen, yhdessä tekemiseen ja yhteisten tavoitteiden muodostamiseen tuotannon kanssa. Yksi tilaajajohtajista totesikin, että tuotannon henkilöstön kriittisyys ja kyseenalaistus vievät omaa työtä eteenpäin. Keinoina palautteen hankkimiselle toimivat kuitenkin yleensä henkilöstökyseilyt, henkilöstöinfot tai esimiesten keskinäiset ja henkilökuntaan nähden välilliset foorumit.

Tuotannon johtajalle henkilöstön johtaminen on merkittävä johtamisen osa-alue. Kasvokkainen viestintä nousee merkittäväksi johtamisen työvälineeksi. Johtamiselle halutaan antaa kasvot, joskin ison henkilöstön kanssa on vaikea saada aikaan luontevaa ja vapaata keskustelua.

*Pidän hyvänä, että johtaja olisi kuitenkin läsnä oleva ja semmoinen ihminen, jolta voi kysyä, ja jolle voi puhua ja kertoa omia asioitaan. No, se on tietysti näin isossa, kun on yli 1000 ihmistä, niin on aika haasteellista. Mutta meillä on sitten organisoitu sitä asiaa, jäsennetty sillä tavalla, että pidetään semmoisia johdon kyselytunteja viikoittain meidän eri yksiköissä. – – Ei oo semmosta agendaakaan vaan se, mitä henkilöstö haluaa kysyä. Ja niihin vastataan ja sitten se tietysti riippuu siitä tilanteesta, keitä siellä on paikalla ja mitä on meneillään. Se vaatii vähän sellaista rapsuttelua välillä, että niitä kysymyksiä rupee tulemaan. Ja kyllähän siinä täytyy olla itsellä jonkun näköinen hahmo mielessä, että miten tätä keskustelua viedään. (H4)*

Tuotannon johtajat korostavat luottamusta ja asioiden yhdessä sopimista ja tekemistä. Henkilöstölle halutaan antaa vastuuta ja johtajaa toivotaan myös arvioitavan. Vuorovai-  
kutteiselle ja jaettuun ymmärrykseen pyrkivällä henkilöstöjohtamisella mainitaan olevan muun muassa kriisinsietokyvyn ylläpitämistä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta tukevia tavoitteita. Se perustuu julki lausuttuun arvostukseen henkilökuntaa kohtaan. Tällaiseen johtamiseen kuuluu muun muassa työntekijöiden ”tsemppaaminen” ja suunnittelemattomat kohtaamiset. Johtaja haluaa olla helposti lähestyttävä ja nähdä toisten tekemiset tärkeinä. Johtaja käyttää viestintää henkilöstön tunteiden ja mahdollisten orastavien kriisien luotaamiseen.

Tästäkin huolimatta myös tuotannon johtajien puheessa rakennetaan henkilöstöviestinnästä pääosin kuvaa, joka on informointia: yksisuuntaista, hierarkkista ja ylhäältä alas-johtamista korostavaa. Henkilökunnalta toivotaan palautetta ja henkilökuntaa kuullaan, mutta palautteesta ei välttämättä keskustella yhdessä. Johtaja saattaa mieltää itsensä suunnannäyttäjäksi, jolla on selkeä visio tulevasta, ja joka halutaan panna toimeen. Henkilöstön kohtaamista kutsutaan ehkä strategioiden, muutosten tai käytäntöjen jalkauttamiseksi tai sanansaattamiseksi, jossa tavoitteena on ”myydä” tilaajajohdon, yleisjohdon tai päättäjien näkemykset henkilökunnalle.

Kun henkilöstöjohtaminen on yksisuuntaista ja siitä puuttuu jaettu ymmärrys, johtaja saattaa myös kokea epävarmuutta siitä, miten voi hallita henkilöstön viestintää. Halua hallita henkilöstön käyttäytymistä kuvaa esimerkiksi se, miten yksi johtajista koki tärkeäksi henkilöstöjohtamisen osa-alueeksi sähköpostien ja ohjekirjeiden lähettämisen. Henkilökuntaa oli myös useasti kuultu erilaisissa tilaisuuksissa, mutta ehdotukset oli arvioitu toteuttamiskelvottomiksi. Uudet ehdotukset olivat johtajan mielestä aina linkittyneitä lisäresurssitarpeisiin, minkä vuoksi niitä ei voitu toteuttaa. Tämän vuoksi oli lopetettu muun muassa käytäntö, jossa oli säännöllisesti käsitelty henkilökunnalta tulleet ideat. Tässä tapauksessa linjaorganisaation valtuuttama päätösvalta nähtiin johtajan tärkeäksi ominaisuudeksi suhteessa henkilöstörajapintaan.

Yksisuuntaista ja hallintaan pyrkivää viestintätapaa korostavat johtajat kuvasivat, kuinka ”joutuvat sekaantumaan” henkilöstön asioihin ja vastaamaan kysymyksiin erilaisissa tilaisuuksissa. Henkilöstöjohtajan roolissa sosiaali- ja terveysjohtaja kohtaa selkeimmin myös eri rajapintojen sekoittumisen ja verkostojen hallinnan vaikeuden. Hän saattaa

kokea voimattomuutta siinä, että työntekijät toimivat eri rooleissa ja vaikuttavat monissa verkostomaisissa rakenteissa. Organisaation sisäisiksi tarkoitettut asiat tulevat julkisille foorumeille, mikä tulkitaan epäluottamukseksi johtoa kohtaan.

*– – – henkilökuntahan myös ottaa yhteyttä poliittisiin johtajiin, taikka poliittisiin henkilöihin. Osa on suoraan yhteydessä vaikka valtuutettuihin tai kansanedustajiin ja osa on sitten vaikka meidän (omaan luottamuselimeen, EK). (H4)*

Henkilöstöllä on verkostoja myös mediaan, jolloin etenkin ikävissä asioissa saatetaan ottaa yhteyttä toimittajiin. Tällöin koetaan, että henkilökuntaa ei ole riittävästi kuultu, eikä risitiriitoja ole saatu sisäisesti keskusteltua. Jotkut johtajista pohtivatkin, miten henkilökunta saataisiin myönteisessä mielessä valjastettua kaupungin mainelähettiläiksi, jotta toimiala nähtäisiin kiinnostavaksi työpaikaksi. Omien työntekijöiden merkitys ulkoisen maineen rakentumisessa oli tunnistettu, mutta sen toteuttamiseksi ei ollut keksitty keinoja. Mainelähettilyyden taustalla nähtiin tarve syvempään sitoutumiseen, mutta ratkaisuja sitoutumisen edistämiseen ei osattu nimetä.

Henkilöstöjärjestöjen ja työnantajien muodostama yhteistyöryhmä tai -toimikunta on kaikille johtajille tärkeä henkilöstöjohtamisen foorumi. Yhteistyön tärkeänä tavoitteena on luottamuksen rakentaminen henkilöstön edustajien kanssa. Henkilöstöedustajien kanssa keskustelemisen tulkitaan usein kuitanneen ”henkilöstön kanssa” keskustelemisen. Kuinka hyvin foorumin keskinäinen vuorovaikutus tuottaa jaettua ymmärrystä ja miten viestit tosiasiaissa kulkeutuvat järjestöiltä henkilöstölle, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Useimmat johtajista kuitenkin tunnistavat yhteistoiminnalliset foorumit melko formaaleiksi viestintäkanaviksi, eivätkä ne riitä kattamaan nykyaikaista henkilöstöviestintää.

*Semmoiseen moderniin johtamiseen kuuluu välitön viestintä. Ja se, että pystyy olemaan lähellä henkilöstöä. – – – Täällä sosiaali- ja terveydenhuollossahan on tällainen ajatus, että johtajien pitää mennä sinne työyksikköön katsomaan, kuinka paljon siellä tehdään töitä ja kuinka raskasta se on. – – – Mä en kannan kauheesti huolta siitä, että menenkö nyt joka työyksikköön. Vaan sitä käydään erilaisissa paikoissa sitä keskustelua ja henkilöstöä pystyy näkemään tosi paljon. Ja joka kerta, kun näkee, niin se pitää käyttää hyväksi. (H9)*

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammateissa työskennellään vuorotöissä ja asiakkaiden kanssa, mikä asettaa kaikelle viestinnälle haasteita. Koko henkilökuntaa ei voi kutsua yhtä aikaa koolle ja jättää asiakkaita yksin. Henkilökuntaa ei tavoita pelkästään sähköisillä välineillä, sillä asiakastyö ei perustu pelkästään digitaalisiin laitteisiin ja verkkoyhteyksiin, vaikka niitä käytetään työssä apuna. Useat johtajat toteavat, että sosiaali- ja terveystoimessa eri ammattilaiset arvostavat kasvokkain tapahtuvaa viestintää ja vuorovaikutusta, koska se on myös monien oma työväline. Henkilökunta haluaa kuunnella ja nähdä toisia ihmisiä. Toisaalta henkilökunta myös arvostaa johtajan päämäärätietoisuutta ja hyvää valmistelua, joka luo uskoa ja lisää kriisinsietokykyä vaikeina aikoina.

*Et sä voi – – – laittaa että lukekaa sähköpostista johtajan kommentit ja hyvät joulut. Se ei vaan onnistu. Siinä teknologia ei ole korvannut ihmistä ja siinä se ei tuu korvaamaan ja sitä kanssakäymistä ihmiset haluaa ja eri ammattikunnat haluaa. Ne haluaa kuunnella ja ne haluaa keskustella ja ne haluaa mielipiteen. Mut ne haluaa, että heitä myös johdetaan. – – – Ei voi mennä takki levällään, vaan täytyy kertoa, miten tää etenee ja mitä tehdään ja muuta. – – – Sitten miettiä niiden professioiden kannalta, että miten he pystyy ja miten heille vaikuttaa. Ja miten siellä asiakasrajapinnassa tai esimiestyössä se vaikuttaa sinne. Sit sun pitää luoda sitä turvallisuuden tunnetta, yhteiskuuluvuuden tunnetta, systemaattisuutta. (H7)*

Yksi johtajista kuvasikin, että sosiaali- ja terveystoimen professiot vaistoavat herkästi, arvostetaanko heitä, vai yritetäänkö henkilöstöä johtaa auktoriteetilla tai asemalla. Luottamuksen saavuttaminen on keskeistä, oli sitten kyse johdon ja henkilöstön välisestä viestinnästä tai eri professioiden välisestä yhteistyöstä.

*Jos sä epäilet kaiken aikaa ja sulta puuttuu se perusluottamus siihen, mitä se sit onkaan johtamiseen tai tekemisiin tai johonkin, niin silloin se tulkinta niistä viestintätilanteistakin on sitten sellainen, että sitä epäillään kaikkea ja luetaan rivien välejä ja kuunnellaan kaikenlaista muuta. Kun varmasti siinä kaiken kaikkiaan tärkeintä olis jotenkin luoda se luottamuksellinen pohja, että se on sen kaiken perusta. (H2)*

Vahvat professiot toimialan ominaispiirteenä tulivat esille lähes kaikkien johtajien puheessa. Johtamisessa on otettava huomioon monia eri ammatteja, ammattien välisiä eroja ja yritettävä tunnistaa niiden vaikutukset erilaisiin ilmiöihin. Lääkäriprofessio saa monessa puheessa erityisen huomion, vaikka haastatteluaineistossa itse lääkärijohtajat ovat pieni vähemmistö.

*No mä oon joskus sanonu ja lainannu joitakin viisaampia, että puolustusvoimat, poliisit ja sote on vaikeimpia johtaa. Kyllä jos sulla on joku insinöörijoukko tai muuta, väheksymättä niitä, niin onhan siellä paljon yksinkertaisempaa. Se varmaan just johtuu siitä, että – – – on niin epähomogeeninen tää joukko. Meillä on lääkäreitä, paljon tohtoreita, korkeasti koulutettuja lisensiaatteja, että professiot on vahvat. Professoreita. Sitten meillä on sosiaaliammattilaisia, jotka tekee älyttömän hyvää duunia siellä. (H7)*

*Se on armeijasta seuraava tuo terveyskeskus meilläkin. (H11)*

Lääkäriprofessiota pidetään muissa ammattiryhmissä poikkeuksellisen hierarkkisena. Professionilla koetaan olevan erityispiirteitä ja oikeuksia, jotka estävät yhteistyötä ja jaettujen tavoitteiden muodostamista. Ammattikunnalle kerrotaan sallittavan muun muassa itsestä rajanvetoa, ja kompleksisia pulmia medikalisoidaan sen sijaan, että niiden todelliset syy-seuraussuhteet pyritäisiin avaamaan. Samat johtajat kaipaavat eri ammattien rishtiinjohtamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselta toivotaan, etteivät professiot pitäytyisi tulevaisuudessa omien professioidensa johtamisessa vaan toimialan professiot sekoittuisivat nykyistä enemmän. Erityisesti ”vain lääkäri voi johtaa lääkäreitä” ajattelusta

toivotaan päästävän eroon. Etenkin ikäihmisten palveluissa koetaan vieraana lääkärien pitäytyminen oman professionsa tiukoissa rajoissa:

*Niitten on hirveen vaikee hyväksyä, että joku muu tulee neuvomaan. Täällä joustetaan ehkä enemmän. Se ei ole niin semmonen identiteettikysymys tämä ammatti. Terveystenhuollossa se jotenkin niin kun liittyy siihen ihmisen identiteettiin. (H11)*

Tiettyjen korkeasti koulutettujen avainammattiryhmien rekrytointi on ollut haastavaa suurissakin kaupungeissa pitkään, ja asia tulee spontaanisti esille joidenkin johtajien puheessa. Huolta aiheuttaa erityisesti se, miten työpaikan pystyy pitämään kiinnostavana vaikka taloudellinen tilanne olisi heikko. Kilpailu yksityisten työnantajien kanssa on kiristynyt, ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen ja tarpeeseen nähden ovat vielä epäselviä. Tässä yhteydessä monet johtajista mainitsevat yhteisökuvan ja työnantajamaiseen markkinoinnin. Isot kaupungit ovat tehneet aktiivista mutta melko perinteistä rekrytointimarkkinointityötä, kuten lehtimainontaa tai tapahtumamarkkinointia. Se on perustunut lähinnä työpaikoista tiedottamiseen mainonnan keinoilla.

Johdolle epätydyttävä rekrytoinnin ratkaisukeino avainryhmien saatavuuteen on ollut rahalla houkuttelevuus. Sitä pidetään paitsi rajallisena mutta myös epäoikeudenmukaisena keinona, koska se vääristää kaupungin palkkarakennetta ja aiheuttaa eripuraa vanhan ja uuden henkilöstön välillä. Se koetaan myös vaikeaksi perustella päättäjille. Osa johtajista on tehnyt aktiivista yhteistyötä oppilaitosten kanssa, jotta rakenteellisiin työvoiman saatavuusongelmiin voitaisiin puuttua ennakoivasti ja estää tilanteita, joissa jokin professio pääsee itse määrittelemään tarvittavia koulutusmääriä oman edunvalvontansa näkökulmasta. Tämän vaikuttamistyön lisäksi tarvittaisiin kuitenkin myös viestinnän ja henkilöstön rekrytoinnin osaajia. Viestinnän ja rekrytoinnin ammattilaisten osaaminen nähdään ratkaisuna kilpailussa pärjäämiselle. Työvoiman saatavuuden ongelmat paikantuvat näin ollen rekrytointiprosessin ja ulkoisen viestinnän puutteisiin eivätkä esimerkiksi työolosuhteisiin, etuihin tai työyhteisön ilmapiirikysymyksiin.

*Pitää yliopistoissa ja eri koulutusoppilaitoksissa käydä kertomassa meidän työnantajakuva ja imago. Muuten me hävitään näille yrityksille ja – – kymmenen vuoden päästä meille ei jää mitään muuta vaihtoehtoa, kun ulkoistaa. Meillä on strategia, että me aktiivisesti pidetään avaimet itellä. Muuten ajaudutaan semmoseen tilanteeseen, että meillä ei oo enää tarpeeks riittävästi tietyllä alueella omaa henkilöstöä ja voimavaroja. – – On saatava viestintään ja henkilöstön rekrytointiin ihan toiset panokset, koska muuten me hävitään tää kilpailu. (H7)*

## Teoreettinen peili

Kaupunkien henkilöstöviestintää ei voi peilata nojaamalla yksin lainsäädännön minimivaatimuksiin, sillä yhteistoimintalaki on ainut normi, jolla sitä ohjataan. Johdon ja henki-



löstön rajapinnassa onkin merkittävämpää tarkastella organisaatiota ja johtamista humaanin kulttuurisen kehyksen kautta. Kun henkilöstön johtamista lähestytään ajattelutapana, sosiaali- ja terveysjohtajien henkilöstöviestinnässä tullaan kysymykseen keskeisistä periaatteista ja tavoista kohdella ja asemoida henkilöstö organisaatioissa. Stenvall, Syväjärvi ja Vakkala (2008, 23–24) toteavat, että humaanissa lähestymistavassa henkilöstölle annetaan inhimillisen pääoman asema, jossa henkilöstö toimii subjektin roolissa tasa-arvoisesti ja arvokkaasti. Sen sijaan mekanistisemmassa lähestymistavassa henkilöstö nähdään objektina, jota pyritään ohjaamaan ja johtamaan ulkoapäin. Henkilöstövoimavarojen johtamisen keskustelussa päädytään tällöin keskusteluun pehmeästä ja kovasta johtamisesta. Kovan johtamisen mallissa pyritään kytkemään henkilöstövoimavarat organisaation muihin keskeisiin toimintoihin ja kokonaisuuksiin, kuten strategioihin tai vuosittaisiin tavoitteisiin. Malli etenee ylhäältä alaspäin. Kasvu- ja ihmissuhdeteorioihin pohjautuvassa pehmeän johtamisen mallissa johtaminen perustuu henkilöstön sitoutumiseen luottamuksen ja osallistumisen avulla. Keskeisiä tekijöitä ovat joustavuus, vuorovaikutus, sopeutuminen ja informaation kulku.

Haastatellut sosiaali- ja terveysjohtajat liikkuvat henkilöstöviestinnässään sekä pehmeän että kovan johtamisen alueilla. Kuten Nyholm ja Airaksinen (2009, 238–247) toteavat, kuntien henkilöstöjohtamisessa kova johtaminen on ollut pitkään vallitseva käytäntö. Se perustuu modernin maailmankuvan rationaalisuuteen ja kausaalisuuteen sekä hierarkkiseen johtamistapaan, jossa väliin tulevat häiriötekijät koetaan kielteisesti. Jaetun ymmärryksen ja henkilöstön sitoutumisen saavuttamiseksi tarvitaan tiedottamisen, ohjeistamisen ja strategisen ohjauksen rinnalle pehmeän johtamisen edellyttämää moniäänisyyttä. Se puolestaan vaatii aitoa vuorovaikutusta eli vastavuoroista dialogia hyvin laajan ja moniammatillisen henkilöstön kanssa. Vuoropuhelussa on tarpeen synnyttää tilaajajohtajienkin esille ottamia kriittisiä hetkiä, koska ne ovat oppimisen ja jaetun ymmärryksen muodostumisen kannalta tärkeitä. Näin ollen hyödyntämällä viestinnän keinoja kriittisen ja hajottavan keskustelun aikaansaamiseksi voidaan päästä lopputulokseen, jossa oikeasti luodaan uutta, sitoudutaan yhteisiin tavoitteisiin ja viestitään edelleen tietoa eteenpäin tavalla, joka heijastaa arvostusta, luottamusta ja jaettua ymmärrystä. Tällainen viestinnällinen rooli ja toimintatapa edellyttäisivät johtamiselta vahvaa läsnäoloa henkilöstön kanssa. Kuten haastateltujen johtajien puheesta käy ilmi, tällaiseen välittömään läheisyyteen ja suoraan kontaktointiin on sosiaali- ja terveystoimessa yhä enemmän tarvetta, vaikka erilaiset tekniset viestintävälineet ovat kehittyneet kasvokkaisen kohtaamisen rinnalle. Käytännössä viestintä kuitenkin toteutuu pääosin linjassa ja välillisesti keskijohdon välityksellä tai tilaajan ja tuottajan erikseen sopimien areenoiden välittämällä. Näin henkilöstön ja johdon väliin jää sosiaali- ja terveystoimen isoissa organisaatioissa kerroksia, joissa on monia häiriötekijöitä ja muuttujia, jotka eivät välttämättä tue henkilöstön jaetun ymmärryksen muodostumista.

Sosiaalityöntekijät ovat tuoneet sosiaalialan epäkohtia esille viime vuosina tiedotusvälineissä tavalla, joka on herättänyt keskustelua julkisten organisaatioiden työntekijöiden



sananvapaudesta. Osa keskustelusta on pohjautunut lastensuojelussa tapahtuneisiin epäonnistumisiin ja niiden taustalla vaikuttaneisiin resurssi- ja johtamiskysymyksiin. Julkisessa keskustelussa on tuotu esille sosiaalityöntekijöiden lakiin perustuva velvollisuus puhua työssä havaituista epäkohdista. Epäkohtien esille tuominen on nähty sosiaalityöntekijöiden ammatilliseksi velvollisuudeksi ja työnantajien toiminta vastaavasti lainvastaiseksi vaientamiseksi, joka tukee alalla vallinnutta hiljaisuuden kulttuuria. Sosiaalityöntekijöiden parissa tehdyn selvityksen mukaan yli puolet sosiaalityöntekijöistä on kokenut, että työpaikoilla piilotellaan epäkohtia, ja 37 prosenttia on kokenut rangaistuksia epäkohdista raportoinnin vuoksi. Epäkohtien esille tuomisen mahdollisuudet ovat kaiken kaikkiaan Suomessa polarisoituneet, mikä vaikuttaa sosiaalityön laatuun eri kunnissa. Tutkijoiden mukaan sosiaalihuoltolain mukaisissa omavalvonta- ja ilmoitusmekanismeissa on kehitettävää, sillä eri toimijat eivät tunnista omaa rooliaan epäkohtien käsittelyssä, eikä käsittelyyn ole konkreettisia mahdollisuuksia. Työhön liittyvää perustuslain mukaista sananvapautta myös rajoitetaan. Tätä pidetään selvityksessä erityisen huolestuttavana siksi, että palvelujen käyttäjät ovat useimmiten henkilöitä, jotka eivät itse pysty ajamaan omia oikeuksiaan. (Tiitinen & Silén 2016.)

Kansainvälisesti tämä työntekijöiden epäkohtien esille tuominen julkisuutta tai poliittisia päätöksentekoelementtejä hyödyntäen on käsitteellistetty nimellä pilliin viheltäminen eli whistleblowing (Near & Miceli 2016; Ting 2008; Micheli & Near 1992). Suomalaisessa keskustelussa puhutaan usein epäkohtien ilmiäntämisestä, mikä sisältää lähtökohtaisesti negatiivisen konnotaation (Tiitinen & Kauppi 2014). Whistleblowingin taustalla on usein henkilöstön ja johdon arvoihin pohjautuvat näkemyserot sekä tunnekysymykset. Vääräksi koettujen toimintatapojen sekä henkilökohtaisen vaikuttamishalun lisäksi epäkohtien ilmiäntämisessä on usein kyse eri toimintatapojen kustannuksista ja hyötyä koskevista näkemyseroista. Julkisten ulostulojen ehkäisemisessä merkittävin toimenpide on organisoida sisäisiä mekanismeja, joilla orastavat kriisit ja epäkohdat voidaan varmuudella yhteisymmärryksessä käsitellä, ennen kuin ne vahingoittavat organisaation mainetta. (Henik 2015, 443–449.) Tiitisen (2018, 6–7) tutkimuksen perusteella erityisesti sosiaalityössä vallitsee vahvoja sosiaalisia normeja, jotka hallitsevat toimijoiden ja rakenteiden välistä viestintää. Kuntien sosiaalityössä vallitsee moniportainen kommunikaatiohierarkia, joka väsyttää viestinviejän työntekijöiden ja johdon välillä. Toisaalta henkilöstölle on myös epäselvää se, kuka kunnassa saa viestiä ja miten erilaisia kanavia käytetään. Epätietoisuus ja hierarkkisuus ovat toisaalta omiaan vaientamaan työntekijöitä, mutta toisaalta ne herättävät myös kiinnostusta vaihtoehtoihin viestintäkeinoihin.

Kun jaettua ymmärrystä ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ei synny eikä esille tuottujen epäkohtien selvittämiseen tai ratkaisemiseen ryhdytä aktiivisesti, riski ristiriitaiseen ulkoiseen viestintään ja laajempiin maineriskeihin kasvaa. Tämä puolestaan vaikuttaa johtajien esille nostamiin työnantajamainetta koskeviin haasteisiin. Kun maine ymmärretään tarinoiksi, joita organisaatiosta kerrotaan, on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, mitä oma henkilökunta viestii työyhteisöstään oman kokemuksensa perusteella (Aula

& Mantere 2005, 26–27). Työpaikan vaihtaminen on myös sosiaali- ja terveysalalla yksi ratkaisu tilanteisiin, joissa henkilöstö kokee, ettei ole tullut riittävästi muutostilanteissa kuulluksi. Tällöin henkilöstö saattaa kokea, että organisaation tavoitteet ovat ristiriidassa profession eetoksen, aseman, arvostuksen tai perustehtävien toteuttamisen kanssa. Tämä rikkoo työnantajan kanssa solmittua niin sanottua psykologista sopimusta. Lopputuloksena on lisääntyvä pahoinvointi, vaikka tavoitteena olisi lisätä henkilöstön tuottavuutta. (Bergin & Helge Rønnestad 2005, 364–367, 373.)

Mitä tulee muutoin työnantajamaineen rakentumiseen ja sosiaali- ja terveysalan organisaatioiden kiinnostavuuteen, organisaation sisältä kumpuavat välilliset tai välittömät viestit sekä omakohtaiset kokemukset ovat vain osa potentiaalisten työntekijöiden päätöksiin vaikuttavista tekijöistä. Myös organisaatioiden omalla rekrytointimarkkinoinnilla pyritään vaikuttamaan ja suostuttelemaan erilaisia kohderyhmiä. Perinteisten keinojen, kuten lehti-ilmoittelun, messujen tai opiskelijoille suunnattujen esittelyjen vaikuttavuus on sitä suurempi mitä parempi organisaation maine on jo ennestään. Huonosta maineesta huolimatta työnantajalla on mahdollisuus omilla viestinnällisillä teoillaan parantaa kiinnostavuutta. Tällöin on paneuduttava esimerkiksi informatiivisesti ja visuaalisesti kiinnostavien verkkosisältöjen kehittämiseen. (Williamson ym. 2010.)

Sosiaali- ja terveysjohtajien toimintaa henkilöstön johtajana voidaan tarkastella myös sisäisten suhteiden ja sisäisen markkinoinnin viitekehyksessä (Voima 2000, 239). Nykyiset ja potentiaaliset työntekijät voidaan nähdä asiakkuuksina, joiden vuorovaikutuksellisten tarpeiden tyydyttäminen sitouttaa ja herättää kiinnostuksen organisaatioon. Kalliomaan (2009) tutkimuksen mukaan sisäisten suhteiden johtamisen puute saa työntekijät pohtimaan irtisanoutumista. Tällöin suhde henkilöstöön perustuu yksisuuntaisesti vaihdantaan eikä suhteen systemaattiseen rakentamiseen. Sisäistä markkinointia koskeva tutkimus tukeekin näkemystä, jonka mukaan sisäisen suhteen avoimella, vuorovaikutuksellisella ja dialogiin pyrkivällä johtamisella on yhteys tuloksellisuuteen ja ulkoisten asiakkuuksien kiinnostukseen organisaatioita kohtaan (emt., 188–189).

Sosiaali- ja terveysjohtajat tuovat esille vaikeuden hallita henkilöstöviestintää siten, että se pysyisi yhteisön sisäisenä keskusteluna. Tämä herättää kysymyksen, tuleeko julkisella yhteisöllä olla omaa sisäiseksi rajattua viestintää. Jakoa sisäiseen ja ulkoiseen viestintään pidetään jossain määrin nykyään keinotekoisena. Joidenkin mielestä sisäinen viestintä on jopa kuollut (Kantor 2007, 105). Muutos kytkeytyy rajattomiin ja helppokäyttöisiin viestintäteknikoihin sekä julkisen toiminnan lisääntyneeseen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Sisäisen viestinnän tärkeimmiksi tehtäviksi onkin noussut henkilökunnan motiivointi, erilaisten päätösten vaikutusten sisäistäminen ja yhteisen hengen luominen. Henkilökunta tarvitsee viestintää erityisesti tiedon käsittelemiseen, ei vain tiedon saamiseen tai tuottamiseen. Käsitellessään tietoa henkilöstön kanssa johtaja osoittaa, että on kiinnostunut henkilöstöä askarruttavista kysymyksistä ja haluaa osallistua yhteisten merkitysten ja jaetun ymmärryksen luomiseen. (Emt., 106.)

Jaettuun ymmärrykseen tähtäävä viestintä moniäänisen, moniammatillisen sekä eri aikoina ja paikoissa työskentelevän henkilöstön kanssa edellyttää esitettyjen haasteiden valossa johtajalta turvallisiksi koettujen formaalien viestintäkanavien kriittistä tarkastelua. Onko esimerkiksi yhteistoimintamenettely sellainen viestintäkanava, jolla voidaan tukea pehmeän johtamisen tavoitteita, vai vahvistaako se tosiasiaa kovan johtamisen piirteitä? Yhteistoiminnallisia edustuksellisia toimielimiä voidaan tarkastella muun muassa eliittien vallankäytön näkökulmasta. Toimielimet muodostetaan usein perinteisissä demokraattisissa prosesseissa erilaisten aktiivisten järjestötoimijoiden joukoista. Niistä voi muodostua Ruostetsaaren (2003) tarkoittamia omia eliittejä, jotka eivät toimi koko henkilöstön näkökulmasta avoimesti ja vuorovaikutteisesti. Myös tähän toimintaan sisältyy giddensiläisittäin valtaa, joka uusintaa rakenteita ja luo sääntöjä. Eliitit ovat pääosin paremmin selvillä organisaation asioista, ja heillä on paremmat edellytykset hahmottaa monimutkaisiakin syy-seuraussuhteita. Etuoikeutetussa asemassa ollessaan erilaiset uudistukset vaikuttavat heihin mahdollisesti laimeammin kuin muihin, jotka eivät ole päätöksiä tekevissä pöydissä läsnä. Suomessa tehdyssä eliittitutkimuksessa on havaittu eliittien keskinäistä yhtenäisyyttä, joka on entisestään lujittunut vaikeina aikoina. (Emt., 226, 256.) Tässä valossa asiaa lähestyttäessä on huomattavissa, että uutta ja yhdistävää yhteisöllisyyttä luovan viestinnän moottoriksi päästäkseen yhteistoiminnallista elinten tulisi uudistaa työskentelyään.

Myös professioiden toiminta uusintaa omalla tavallaan eliittien roolia organisaatioissa. Professionaalisuuteen kuuluva erityinen tietämys on itsessään elitististä. Tämän tiedon käyttäminen on vallan käyttöä suhteessa toiminnan kohteisiin. Ikola-Norrbackan (2010, 187) mukaan terveydenhuollon johtamisessa vaikuttavat voimakkaasti professioiden eettiset koodistot, joissa on vahva kollegiaalisuuden perinne. Esimiehenä kehittyminen vaatii kuitenkin avoimuutta, joka koskee muitakin kuin omia alaisia. Johtajalta vaaditaan eri ammattien välistä kunnioittamista ja arvostamista, jotta johtaminen olisi eettistä.

Dynaamisten viestintäkanavien hyödyntäminen voi olla johtajalle aikaa vievää ja huomattavasti työläämpää kuin vakiintuneen ja tietyllä kaavalla toimivan formaalin kanavan johtaminen. Sosiaali- ja terveystoimen työntekijöiden yksilöllisten tarpeiden sekä asemaan tai ammattiin liittyvien erojen ja erityispiirteiden huomioiminen vaikuttaa merkittävästi johtajan ajankäyttöön. Helpoin tapa voi olla pitää laaja henkilöstöinfo, mutta se ei välttämättä onnistu avaamaan tietä osallistumisen kokemukseen. Vakkalan (2012, 164–165) mukaan kuntahenkilöstön keskustelutilaisuudet mielletään usein tiedottamiseksi ja jo päätettyjen asioiden selittämiseksi, vaikka henkilöstö kaipaa vuorovaikutteista viestintää. Erityisesti muutostilanteissa tiedon tarve kasvaa. Jos muutoksesta ei keskustella valmisteluvaiheessa riittävästi, tiedon merkitys epävarmuutta hälventävänä tekijänä vähenee. Tiedon korvaavat helposti huhut ja juorut, jotka sosiaali- ja terveydenhuollossa voivat toimia myös ammatillisen stressin kilpenä sekä erilaisten huolien ja tunteiden ilmaisukanavana (Waddington & Fletcher 2005). Henkilöstö ei motivoidu tulemaan paikalle tilaisuuksiin, joissa ei koeta voivan vaikuttaa asioiden kulkuun. Kyse ei näin ollen ole siitä, että tiedottaminen olisi hoidettu huonosti, vaan siitä, että johdolla ja henkilöstöllä on erilainen käsitys

eri foorumien laadusta ja tarkoituksesta. Käytännössä johto ei tunnista osallistumisen ja suoran kontaktin merkitystä työyhteisön hyvinvointitekijänä. Tämä on yhteistä kuntasektorille, ja juontuu byrokraattiseen toimintakulttuuriin, joka muuttuu verrattain hitaasti (Pekkola & Pedak & Aula 2013; O'Brien 2002).

Henkilöstölle ovat merkityksellisiä erityisesti ne tilaisuudet, joissa voi tosiasiasa vaikuttaa tapahtumien kulkuun. Satojen työntekijöiden henkilöstöinfoa ei välttämättä pidetä sellaisena, vaikka sosiaali- ja terveysjohtajalle iso tilaisuus voi olla työekonomisesti helpoin ratkaisu. Johtaja saattaaakin kokea, että on onnistunut henkilöstöviestinnässään, jos henkilöstötilaisuudessa ei synny keskustelua, ja ajatella, että ”vaikeneminen on myöntymisen merkki”. Tosiasiasa johtaja on ehkä onnistunut sivuuttamaan vaihtoehtoiset näkemykset tai luonut ilmapiirin, jossa ei uskalleta ilmaista itseä toisten kuullen. Jännitteet tai ristiriidat olisivat luonnollista seurausta esiin nousevien erilaisten näkökulmien kohtaamisesta. Annettujen näkökulmien kyseenalaistaminen on osa yhteisen sosiaalisen todellisuuden rakentumista. (Pietiläinen & Syväjärvi & Salmi 2016, 38–41.)

Vuorovaikutteinen johtaminen vie aikaa isossa organisaatiossa. Stenvall, Syväjärvi ja Vakkala (2008, 42–43) nostavatkin esille huolen kiireestä, joka kytkeytyy kuntien työntekijöiden kokemaan onnistumisen tunteeseen erityisesti muutostilanteissa. Kiire pitäisi pystyä kanavoimaan oikeisiin asioihin, jotta se myönteisessä mielessä veisi asioita eteenpäin. Erityisesti suurissa muutoksissa tulisi varata aikaa käsitellä henkilöstön kokemuksia myös kesken uudistuksen, jotta välttyään tiedon puutteeseen pohjautuvalta muutosvastarinnalta, muutosten aiheuttamalta liialliselta kuormitukselta tai päätösvallan epäselvyyksiltä.

## 4.2 Ilkeiden ongelmien sote-tulkki

Yleisjohtoa koskevan puheen analyysin pohjana on toiminut teemoittelu, joka on tiivistetty rooleiksi ja kitkatekijöiksi taulukkoon 6. Kuvasta käyvät ilmi vuorovaikutteisen viestintätavan ja yksisuuntaisen viestintätavan sekä viestintäsuhteeseen kitkaa aiheuttavat tekijät. Käsittelen niitä tarkemmin tässä luvussa. Luvun lopussa peilaan niiden kautta esiin tulevien ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteeseen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 6. Viestinnän roolit ja kitkatekijät yleisjohton rajapinnalla

Vuorovaikuttamisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja	Sopimusten hallinnoija	<i>Tiedonkulun vaikeudet</i>
Jaettujen tavoitteiden rakentaja	Tiedottaja	<i>Kiinnostuksen ja arvostuksen puute</i>
Vastuunkannon rakentaja	Tiedon tuottaja ja ohjeistaja	<i>Toimialan tuntemuksen puute</i>
Asiantuntemuksen ja tiedon tulkitseja	Normien ja strategioiden toimeenpanija	<i>Esimiehen tuen puute</i>
	Tuloksen tuottaja	<i>Jaettujen tavoitteiden puute</i>
		<i>Vuorovaikutteisten foorumeiden puute</i>
		<i>Epäluottamus ja pelko</i>

## Johtajien ääni

Rajapinta suhteessa kaupungin yleisjohtoon rakentuu koko aineistossa kaksijakoisesti. Osa johtajista kokee suhteen vuorovaikuttamisena ja myönteisenä ja identifioi itsensä osaksi yhteistä joukkuetta, osa rakentaa suhdetta yksisuuntaisena ja asettuu yleisjohton toiminnan kohteeksi.

Kun viestintä rakentuu vuorovaikuttamisena, se perustuu luottamukselliseen suhteeseen ja tavoitteet ovat yhteisiä. Johtaja kokee olevansa samaa tiimiä tai verkostoa kaupungin yleisjohton ja muiden toimialojen johdon kanssa. Hän kokee, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa pidetään tärkeänä, ja hän toimii toimialan asioiden tulkkina yleisjohtolle myönteisessä hengessä. Eräs johtajista puki sen sanoiksi ”sote koskee kaikkia”. Vuorovaikutteisesta viestintäkäsitystä yleisjohtoon päin rakentavat johtajat pitävät tärkeänä vastuunkantoa koko kaupungista. Vuorovaikutukseen ja luottamukseen eivät kuulu julkinen riitely, eikä asioista tarvita tarkkoja kirjauksia sopimuksiin. Asioista voidaan sopia muutenkin, jos osapuolet arvostavat toisiaan ja luottavat toisiinsa.

Tilaaja-tuottajamallissa tilaaja on hyvin lähellä kaupungin yleisjohtoa. Tuottajan johdossa sosiaali- ja terveyspalvelujen tilaajajohtaja mielletään jopa kaupungin yleisjohtoon kuuluvaksi. Vuorovaikutuksellisessa ja hyvin toimivassa yhteistyössä yleisjohtoa saatetaan silloin pitää myönteisessä mielessä asioiden kokoajana ja yhteen tuojana.

*Kyllähän se yhteinen tilaaja on tuonut – – – vielä vahvemmin yhteisen pöydän ääreen, kuin ilman tilaaja- ja tuottajamallia. – – – että me päästään systemaattiseen, yhteisen työn tekemiseen ja nähdään yhdessä ne tavoitteet niin, että jokainen muuttaa hiippasen sitä omaa toimintaansa ihan oikeesti, jotta me päästään johonkin uudenlaiseen... Ei se olisi tapahtunut, jos ei täällä olisi joku, joka vähän kattoisi. Ja se on se tilaaja tässä tapauksessa, kun se on se ainoa yhteinen nimittäjä. (H10)*

Sopimuksien kautta toteutuva yhteistyö koetaan lähtökohtaisesti muodollisena ja epäluottamusta heijastavana. Sopimusohjaus on tilaaja-tuottajamallissa toimintatapa, joka on otettu annettuna, kun malliin on siirrytty. Tuotannon johtaminen toteutuu ympäristössä, jonka puitteet neuvotellaan mutta toisaalta myös ohjeistetaan ylhäältä päin. Tällöin puuttuu yhteinen tekeminen ja mahdollisesti myös jaettu tavoite, jonka valmistelussa tuotannon johto tai sen henkilöstö kokisivat osallisuutta. Tuotannon johtaja toimii toteuttajana ja toimeenpanijana tilaajalle, ”tekee mitä tilataan”, kuten eräs yksisuuntaisessa viestintäsuhteessa toimiva johtaja kuvasi johtamistyötään tuotannossa. Haasteita esitettiin olevan myös tiedonkulussa ja strategialla johtamisessa. Lähellä tuotantoa työskentelevälle tilaajaorganisaatiosta heijastuva lyhytjänteisyys tuottaa päänvaivaa, kun johdettavana on iso henkilöstö ja paljon lakisääteisiä palveluja. Myös aiemmin tuotannossa työskennellyt tilaaja johtaja kokee lyhytjänteisyyden ongelmallisena.

*Mutta siis me eletään niin silleen kvartaalitaloudessa, niin se kyllä – – – se näkyy. Onhan meillä ohjelmia ja strategioita, mut sit me aina muutaman kuukauden välein yritetään rutistaa säästöjä ja miettiä.* (H1)

Yhdeksi lyhytjänteisyyttä ja epäjohtonmukaisuutta lisääväksi tekijäksi mainitaan pormestrimalli, jossa yleisjohtoon katsotaan kuuluvan poliittisesti valitut pormestari ja apulaispormestarit. Tämä malli on käytössä vain yhdessä tutkimuskaupungissa. Käsittelen tätä ilmiötä tarkemmin poliittisen rajapinnan kohdalla.

Toisaalta toimialalla koetaan yleisesti tarvetta joustaviin toimintatapoihin. Yleisjohton on saattanut olla vaikea ymmärtää, miksi toimialan asioissa pitäisi kesken vuoden tehdä merkittäviä muutoksia. Yksi johtajista puhuu ”juntaamisesta”, kun toimialan asioita on pitänyt korjata kesken vuoden viemällä niitä lautakunnan kautta kaupunginhallitukseen ja -valtuustoon. Joustavuuden tarve kumpuaa sosiaali- ja terveydenhuollon luonteesta, joka sisältää ennakoimattomuutta erityisesti talouden johtamisessa. Väestön sairastavuutta tai sosiaalista hyvinvointia on vaikea ennustaa.

*Sit käydään keskustelua lakisääteisyydestä ja – – – asiakaskunnan muutoksesta, määrästä, laadusta. – – – Tää voi olla vaarallinen vertaus, mutta terveydenhuollon tai sosiaalihuollon palvelujen kohdalla ennustettavuus ei ole samankaltaista kuin esimerkiksi opetuksessa. Opetuksen järjestämisessä sä tiedät ikäluokat. – – – Kun sä tulet terveydenhuollon puolelle, sä et tiedä, kuka sairastuu, ja miten sairastuu. Ja kun se henkilö sairastuu, miten se perhe sairastuu. – – – Jos työllisyystilanne heikkenee, niin se ei tarkoita vain sitä, että toimeentulotuen menot kasvaa. Vaan se tarkoittaa sitä, että perheiden turvallisuus järkkyy. Se saattaa näkyä aikuispsykiatrian menoissa, joka heijastuu lasten psykiatriaan. – – – tän ennakoimattomuuden kanssa eläminen ei ole niin tuttua muiden toimintapolitiikoiden ja palvelujen sisällä.* (H14)

Osa johtajista koki ongelmallisena, ettei kaupungin yleisjohto tunne sosiaali- ja terveystoimen ammatteja ja henkilöstöjohtamisen erityispiirteitä riittävästi, vaikka henkilöstöhallinto on hyvin keskitettyä myös tilaaja-tuottajakaupungeissa. Päätoksiä saatetaan tehdä toimistohenkilökunnan näkökulmasta ilman, että otetaan erilaisten ammattien ja työ-

aikojen luonne huomioon. Tämä on voinut johtaa siihen, ettei esimerkiksi kaupungin henkilöstöhallinnon päätöksiä ole voitu sujuvasti soveltaa sosiaali- ja terveystoimessa, tai niistä on aiheutunut toimialan johdon ja henkilökunnan välille eripuraa. Tällaisia tilanteita on syntynyt esimerkiksi ns. säästövapaista, joihin ei ole voinut ottaa sijaista. Yleisjohdosta on saatettu viestiä myös ohjeita, jotka näyttävät henkilöstön kannalta absurdeilta, koska ne on tehty lähinnä ylintä johtoa tai sitä lähellä olevia asiantuntijoita varten.

*Rummutettiin, että nyt on uudet matkustusohjeet ja kaikki lukemaan. Niin siinä luki, että nyt on rajoitettu ulkomailla matkustelua Euroopan ulkopuolella. Siitä päätää toi ja Euroopan sisäiset päättää toi ja nyt kiinnittää tähän erityistä huomiota. Ja nämä menee sinne tuotantoon. – – ei niitä olisi tarvinnut lanseerata – – sosiaalityöntekijöille, jotka miettii, että ai, täällä vielä joku matkusteleekin. Kun he eivät muutenkaan kerkiä mitään tekemään. (H10)*

Johtajien kokemuksen mukaan yleisjohdolle pitää selittää sosiaali- ja terveystoimen asioita, mikä johtaa usein puolustautumiseen ja oman viestin toistamiseen. Yksi johtaja kuvasi rooliaan yhteistyössä taustoittajaksi, eräänlaiseksi neuvonantajaksi. Erityisesti marginaaliryhmien asiat edellyttävät viestintää ja vaikuttamista, koska niitä ei useimpien johtajien mielestä yleensä koeta yleisjohdossa tärkeiksi. Lapsia ja vanhuksia on kaikilla lähipiirissään, mutta esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat tai lastensuojelu saattavat jäädä vähemmälle huomiolle.

*Tottahan ymmärrystä on. Mutta sit, jos tullaan palvelujärjestelmiin ja ennen kaikkea sen kustannuksiin, niin sitten rupeaa keskustelut jo käymään toisella tavalla. Eli onko tuo tarpeellista ja ettekö te tollekaan saa tehtyä yhtään mitään. Ja minkä takia tämä maksaa ja nyt mä en kyllä ymmärrä, miksi se lastensuojelu on noin vaikeeta. Eikö se ole nyt maailman yksinkertaisin homma. (H14)*

Pitkään alalla toiminut johtaja totesi, että sosiaali- ja terveystoimen asiat ovat alkaneet kiinnostaa yleisjohdossa vasta 1990-luvun valtionosuusuudistuksen jälkeen. Tuolloin korvamerkityt valtionosuudet poistuivat ja valtionosuutta ryhdyttiin jakamaan kunnissa vapaammin.

*Siihen saakkahan oikeestaan kuntien johto ei ollut lainkaan kiinnostunut sosiaali- ja terveystoimesta, koska sinne tuli sitä valtionosuutta ja katsottiin, että se menee niin kuin omalla painollaan. – – sittenhän se rupes kiinnostaan kuntien talousjohtoa, kun ne näki, että meille tulee tällainen potti, että meinaako sosiaali- ja terveydenhuoltokin tästä jotain viedä. Siinä tapahtu iso muutos silloin. Se varmaan johtuu osittain tästä rahoitusjärjestelmän muutoksesta, että sosiaali- ja terveystoimi ei ole siinä kunnanhallinnossa enää semmoinen saareke, vaan se on siellä kaiken muun toiminnan mukana. Se on kaikkien näitten opetuksen ja sivistyksen ja liikunnan ja näitten kanssa samalla viivalla. (H17)*

Haastatteluhetkellä suhde kaupungin yleisjohtoon oli jälleen suuren muutoksen edessä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus oli käynnistynyt. Vaikka lopullisesta



toteutustavasta ei ollut vielä tietoa, vallitsi käsitys, että kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut tukipalveluineen siirtyisivät jollakin aikavälillä pois kuntien järjestämisvastuulta. Tuleva uudistus oli herättänyt uudenlaista kiinnostusta ja kunnioitusta toimialaa kohtaan myös kaupunkien yleisjohdossa. Moni johtajista näki sen myös mahdollisuutena sosiaali- ja terveydenhuollon maineen kannalta.

*Mä luulen, että se on sellaista pelon sekaista hämmennystä monelta. – – ehkä vähän arvostustakin nyt enemmän, koska tiedetään, että sote pyörittää melkein koko kaupunkia. Jos nää ratkaisut tulee, niin se vaikuttaa siihen toiseenkin puoleen sitten. Miten johto organisoituu, miten päättäjät organisoituu, mitä töitä jää jäljellä olevalle henkilöstölle. (H7)*

Johtajia itseään huoletti tulevaisuudessa erityisesti kunnan ja tulevan järjestäjän välinen rajapinta. Vaikka kunnan tuleva rooli oli haastatteluhetkellä epäselvä, osa arvioi, että kuntaa voi olla vaikea motivoida jatkossa yhteisöllisyyden ja terveyden edistämiseen. Viestinnän merkityksen arveltiin joka tapauksessa toimialalla kasvavan, jos sosiaali- ja terveydenhuollon tuotanto keskitetään alueellisesti isoihin organisaatioihin, olivatpa ne kuntayhtymiä, maakuntia tai peruskuntien varassa toimivia organisaatioita.

## Teoreettinen peili

Haastattelujen perusteella sosiaali- ja terveysjohtaja on suhteessaan yleisjohtoon ja muihin toimialoihin kompleksisen hallintajärjestelmän vuorovaikutussuhteissa toimiva neuvottelija, tulkki, koordinoija, toimeenpanija ja edunvalvoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon kompleksisuus tulee ilmi erityisesti ilkeiden ongelmien ratkaisuisa: kun perinteinen hierarkkinen järjestelmä tai managerialistinen tehokkuutta korostava ajattelumalli odottaa toimialoilta ennakoitavuutta ja ennustettavuutta, kokee sosiaali- ja terveysjohtaja epälinearisuuden, yllätysten ja satunnaisuuksien aiheuttamat vaikeudet hyvin konkreettisina työtään ja viestintäänsä haastavina tekijöinä. Sosiaali- ja terveysjohtaja joutuu tuomaan yleishallinnolle näkyväksi ongelmia, joilla on lukuisia syitä, joita on vaikea kuvailla, ja joihin ei ole oikeaa vastausta. Jokainen ilkeä ongelma on yksilö, joka kaipaasi myös tuoreen ja räätälöidyn viestinnällisen ratkaisun. (Brunton & Galloway 2016, 163.) Lisäksi jokaisen ongelman syillä on jokin kytkös muihin ongelmiin, jolloin myös niin kutsuttujen juurisyiden selvittäminen tekee niistä ilkeitä (Camillus 2008). Johtaminen muodostuu näin huomattavasti monimutkaisemmaksi kuin esimerkiksi tarvittavan tonttimaan, kirjaston käyttäjämäärien tai koulujen oppilasmäärien ennustaminen ja talouden hallinta. Dynaaminen ja oma-aloitteinen viestintä on kuitenkin se avain, jolla ilmiöiden kompleksisuuden kanssa tulee toimeen, vaikka johtaja joutuisi persoonan ja kontekstin väliseen kovaankin yhteentörmäykseen. Apua näihin tilanteisiin voi saada kaupungin yhteisöviestinnän ammattilaisilta, jotka hallinnollisesti kuitenkin sijoittuvat yleensä yleishallintoon lähelle kaupungin johtoa. Sosiaali- ja terveystoimesta katsoen he saattavat siksi tuntua etäisiltä. Voi myös olla



epäselvää, kuinka paljon heitä voidaan toimialoilla hyödyntää. Viime vuosina viestinnän ammattilaisten määrä on kuitenkin kasvanut, mikä näkyy kuntia kokevissa tutkimuksissa. (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 137.) Tämän tutkimuksen sosiaali- ja terveysjohtajat kertovat hyödyntävänsä heitä aiempaa enemmän.

Sosiaali- ja terveysjohtajan johtaminen on erilaista kuin koko kaupungin johtaminen. Johtajuuden rajapintojen painoarvo vaihtelee sen mukaan, mikä on johtamisen tavoite, kohde ja yleisö, sillä johtaminen on kontekstisidonnaista. Johtajuuden eri ulottuvuuksia tarkasteltaessa sosiaali- ja terveysjohtaja on tiiviimmin kytkeytynyt professioiden johtamiseen ja sitä kautta myös asiakkaiden tarpeisiin kuin kaupungin yleisjohto. Professoijohdamisessa korostuu henkilöstöjohtajuuden vuoksi myös sisäpolitiikka, ja sen myötä organisaation sisäinen viestintä. Sosiaali- ja terveysjohtaja toimii useimmiten viestinvälittäjän kaksisuuntaisessa roolissa oman organisaationsa ydintoimijoiden ja yleisjohtajan välillä. Tällöin hän myös itse vaikuttaa asioiden merkityksellistämiseen eli siihen, mitä ja miten viestejä viedään eteenpäin. Tehtävä on vaativa, koska eri asiantuntijoiden kokoaminen yhteen kaupungin tavoitteiden edistämiseksi edellyttää yhtä aikaa sekä professioita tyydyttävää itsemääräämisoikeutta että koko organisaation yhteistä identiteettiä rakentavaa viestintää. Tutkimusten perusteella erityisesti terveydenhuollon professiot kiinnittyvät ensisijaisesti oman tai lähiprofessionsa edustajiin ja vasta toissijaisesti organisaatioon eli tässä tapauksessa kaupunkiin (Härkönen & Airaksinen 2012, 6–9; Virtanen & Stenvall 2010, 10–11, 141; Hunter 1996, 799).

Koska sosiaali- ja terveydenhuolto muodostaa merkittävimmän osan kuntaorganisaation budjetista, liittyvät monet yleisjohtajan ja toimialan väliset viestinnälliset kamppailut taloudellisiin resursseihin ja palvelujen tehokkaaseen tuotantoon. Talouden merkitystä viestitään kuntajohtajien työssä esimerkiksi hallinto- ja talousjohtajien strategisella kumppanuudella (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 42). Jo vuosikymmenten ajan julkisessa johtamisessa on kritisoitu muun muassa terveydenhuollon liiallista hallintoa ja samanaikaista ”alijohtamista”. Ratkaisukeinoksi hallinnon tehottomuuteen on omaksuttu managerialismin mukaisia toimintatapoja ja erityisesti lisätty kilpailua. (Hunter 1996, 801.) Sinänsä laajempi kuntien rahoituskriisi on kansainvälinen ilmiö (esim. Reichard 2006, 473–474), jossa markkinamekanismit ovat olleet yleinen lääke tehokkuuden lisäämiseksi ja kulujen vähentämiseksi.

Tilaajan ja tuottajan erottaminen on ideologinen jatkumo New Public Managementille eli markkinamekanismien ja kilpailullisten toimintatapojen käyttöönotolle julkisella sektorilla. Mallia on kuvattu verkostomaisena ja kumppanuuksiin perustuvana toimintatapana, mutta se sisältää sekä manageristisiä että byrokraattisen toimintatavan elementtejä, joissa eriytetään saman kaupunkiorganisaation palveluksessa yhteisiä asiakkaita palvelevia toimijoita toisistaan. Tilaaja-tuottajamallin osapuolet eivät ole vain luottamukseen perustuvia kumppaneita vaan myös mahdollisen epäluottamuksen varalle rakennetussa sopimus- ja markkinasuhteessa toisiinsa. Kaupungin tilaajan edustaja voi määritellä tuotannon toiminnalliset ja taloudelliset raamit melko yksipuolisesti. Omakin tuottajaorganisaatio

on tilaajalle selontekovelvollinen. (Juhila & Günther 2013.) Kun suhde ei ole tasavertainen, se ei voi olla vaikuttamatta tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutusasetelmaan. Lisäksi sopimukset tehdään määräaikaisiksi, jolloin ulkopuolisten tuottajien tavoin myös kaupungin oma palvelutuotanto on yleisjohdon ja tilaajajohtajan jatkuvan arvioinnin kohteena (emt., 310–311).

Tilaaja-tuottajamallissa organisaation pilkkominen muuttaa ja moninkertaistaa viestintä- ja vuorovaikutussuhteita sekä mahdollistaa vallan ja vaikutusmahdollisuuksien uudenlaisen jakautumisen. Uudenlaisesta hallintamallista huolimatta organisaatiokulttuurissa voi edelleen vaikuttaa vanha johtamiskulttuuri ja muodostua esimerkiksi varjo- tai alakulttuureja. Tällaisten varjo- ja alakulttuureiden taustalla on todettu olevan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä vaikuttavien toimijoiden käsitykset kuntaorganisaatioiden oikeista ja parhaista valinnoista. Ne voivat uudistuksista huolimatta tai juuri niiden ansiosta etäännyä yleisjohdon käsityksistä. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamalliin voidaan suhtautua toimialalla kriittisesti, tai sen käyttöönoton syitä ei ole alun perinkään ymmärretty. Malliin on voitu suhtautua välinpitämättömästi, ulkopäin annettuna, tai sitä on saatettu pitää pelkkänä muotioikkuna (Miettinen & Lehto 2014, 53–54). Nämä kulttuuriset käsitykset voivat ilmetä päällekkäin valtakulttuurin kanssa, ja niiden näkyvyys voi vaihdella eri tilanteissa (Canel & Luoma-aho 2018, 127–129). Kielteisiä kokemuksia voi yrittää ymmärtää myös psykologisen sopimuksen käsitteen avulla. Erityisesti muutostilanteissa epäviralliset, vastavuoroisiin uskomuksiin perustuvat sopimukset saattavat menettää merkityksensä tai ne voivat kohdistua muualle kuin viralliseen johtoon. Siirryttäessä tilaaja-tuottajamalliin voi ajatella tällaisen sopimuksen muuttuneen alkuperäisestä sopimuksesta. (Airaksinen & Tolkki & Laine 2011, 80, 84.)

Tilaajajohtajalla on yleensä läheisemmät suhteet yleisjohtoon kuin tuotannon organisaatioon. Tilaajana hän toimii myös yleisjohdon alaisen roolissa. Tällaista esimies-alais-suhdetta ei ole tilaajan ja tuotannon johtajan välillä. Sen sijaan vuorovaikutuksen perusta tilaajan ja tuottajan välillä on sopimuksellinen, koska mallissa toimintaa ohjataan sopimusten avulla eikä suoralla hierarkkisella ohjauksella. Sopimus ei lähtökohtaisesti perustu luottamukseen vaan epäluottamukseen, eikä sen pohjalle voi rakentaa yhteisön identiteettiä.

### 4.3 Poliittisen pelin junailija

Sosiaali- ja terveysjohtajien ja kaupungin poliittisten päättäjien rajapintaa koskevan puheen teemoittelu on tiivistetty taulukkoon 7. Siitä käyvät ilmi vuorovaikutteisen ja yksisuuntaisen viestinnän roolit sekä viestintäsuhteeseen kitkaa aiheuttavien tekijöiden teemat. Johtajien puhetta koskevan analyysin jälkeen peilaan niiden kautta esiin tulevien ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 7. Viestinnän roolit ja kitkatekijät poliittisen johtamisen rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Yhteisöllisyyden rakentaja Luotaaja Uudistaja ja kehittäjä Poliittisen johtamisen tulkitsija	Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Vaikuttaja	<i>Epäluottamus</i> <i>Ennakoimattomuus</i> <i>Sanelu ja määräily</i> <i>Jännitteinen tai populistinen poliittinen ilmapiiri</i> <i>Arvostuksen ja kiinnostuksen puute</i> <i>Roolien epäselvyys</i> <i>Hallitsemattomuuden tunne</i>

## Johtajien ääni

Sosiaali- ja terveysjohdolle läheinen poliittinen toimielin on lautakunta, joka on nimeltään yleensä sosiaali- ja terveyslautakunta tai perusturvalautakunta. Tilaa tuottajamalleissa lautakuntia on perustettu tilaajan palveluprosessien mukaan, kuten ikäihmisten asioiden, lasten ja nuorten asioiden tai terveyttä ja toimintakykyä edistävien asioiden mukaisesti. Tuotannossa voi olla johtokuntia. Lautakunta on osa kaupungin strategian toimeenpanoa mutta myös valmisteleva toimielin kaupunginvaltuustoon nähden. Lautakunta on viranomaisen, jossa tehdään päätöksiä, joista on juridinen ja poliittinen vastuu. Lautakunnasta johtajat kertovat myös hakevansa taustatukea sosiaali- ja terveystoimen johtamiselle.

Osa haastatelluista johtajista toimii myös esittelijöinä kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa. Etäisyys poliittiseen johtamiseen vaihtelee kaupungeittain organisaatiomallin ja aseman mukaan. Vaikka tulosaluejohtajien tai palvelutuotantojohtajien tasolla yhteys poliittiseen johtamiseen on heikompi kuin esimerkiksi toimiala- tai tilaaja johtajalla, kaikilla haastatelluilla oli sekä suoria että välillisiä kontakteja kaupungin omiin poliittisiin päättäjiin. Osa kontakteista rakentui epävirallisissa verkostoissa ja foorumeissa.

Myönteistä ja vuorovaikutteista viestintäsuhdetta rakentavat johtajat kuvasivat hyvin toimivaa yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa luottamukselliseksi ja avoimeksi. Päättäjien kanssa oli yhteinen, jaettu tavoite toimialan asioista, joita viestitään yhdensuuntaisesti. Se lisäsi osaltaan yhteisöllisyyden ja ”yhteisen tiimin” tunnetta. He kokivat arvostavaa suhtautumista viranhaltijoita kohtaan, ja poliittisilta päättäjiltä tuleva kriittisyyskin koettiin silloin hyväksi.

Eräät johtajista nostivat esille myönteisenä ominaisuutenaan ”junailemisen taidon”, joka heijastelee politiikan ymmärrystä. Osalla johtajista oli henkilökohtaista kokemusta poliittisena päättäjänä toimimisesta. Tästä koettiin olleen hyötyä viranhaltijana toimimisessa ja verkostojen rakentamisessa.

Vaikka päättäjien kanssa tulee arvostiritoja, luottamuksellisessa ilmapiirissä asioista voidaan keskustella avoimesti. Vuorovaikutteista viestintää rakentavat johtajat arvostivat muun muassa ennen kokousta tapahtuvia yhteydenottoja, jotka auttavat luomaan tulevaa päätöksentekoilmapiiriä. Ne antavat mahdollisuuden perustella ja valaista lisää päätettäväksi tulevien asioiden taustoja. Päättäjät toivoisivat joissakin tilanteissa johtajilta myös joitakin tietoja ennen mediaa, mutta avoimuuden kulttuurissa tämä ei useinkaan ole mahdollista, koska asiat ovat pääsääntöisesti kaikille julkisia yhtä aikaa.

Virallisten toimielinten lisäksi poliittisten päättäjien kanssa ollaan tekemisissä myös muilla foorumeilla. Vapaamuotoista keskustelua käydään muun muassa seminaareissa, tapahtumissa, juhlissa ja vierailujen yhteydessä. Se luo toisenlaista ilmapiiriä kuin päätöstilanteissa, koska se antaa mahdollisuuden verkostoitua ja luoda henkilökohtaisia suhteita. Samalla voi viedä sosiaali- ja terveystoimen viestejä eteenpäin ja tulkita niitä poliittisille päättäjille.

*Kun me tehdään nyt hirvittävän isoja rakenneuudistuksia, niin nehen vaatii semmosta poliittista hyväksyntää. Ja se ei kyllä nyt tule niin, että sä menet aina tonne kokoukseen ja esittelet asiiasi. Eli sitä pitää viedä monella tasolla eteenpäin. Ja ryhmiä, erilaisia ryhmiä pitää tavata. Se on hyvä, jos pystyy solmimaan niitä kontakteja näihin päättäjiin ihan puoluerajoista riippumatta. – – – Paikkoja, joissa poliittiset päättäjät vaikuttaa, on vähän niin kun joka paikassa. Sosiaalinen mediahan on siihenkin erittäin hyvä työväline. (H9)*

Hyvin toimivan viestinnän ja vuorovaikutuksen edellytyksenä pidetään myös selkeää työnjakoa viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien välillä. Suuri osa kokeneimmista johtajista, joilla viestintäsuhde on ristiriitainen päättäjiin nähden, on kokenut epäselvyyttä työnjaossa päättäjien ja viranhaltijoiden välillä. Poliittiset päättäjät ovat ”puuttuneet” tai ”sekaantuneet” asioihin, jotka ovat viranhaltijoiden vastuulla.

Haastattelujen perusteella epäselvintä työnjako on ollut pormestarimallissa, joka on ollut Suomessa vielä uutta ja vaatinut opettelua kaikilta osapuolilta. Epäkohtana nähdään erityisesti se, että pormestarin ja apulaispormestarien paikat on jaettu puolueittain, ja kukin apulaispormestari ikään kuin läänittää omaa toimialaansa.

*Niin sen ajatushan oli se että se apulaispormestari tulee tavallaan linkiksi siihen poliittisen päätöksenteon ja tän virkamiesvalmistelun välille. Elikkä tavallaan tuo sitä viestiä sieltä poliittisesta päätöksenteosta siihen valmisteluun, että mitkä on ne isot poliittiset linjaukset. Se varmaan alkuun toimikin osittain – – – koska nää apulaispormestarit on puolueitten nimittämiä – – – Tavallaan ei muodostu semmosta kulttuuria, että nää apulaispormestarit olis ylittäneet siellä päätöksenteossa poliittiset rajat, niinkun heidän olis pitänyt. Eiväthän he voi edustaa apulaispormestareina pelkästään yhtä poliittista puoluetta, vaan kyllä heidän pitäis tehdä yhteistyötä ja aktiivisesti sukuloida eri ryhmien välillä. (H17)*

Tilaa- ja tuottajamallissa on ollut ajoittain epäselvää, mikä olisi toimivan poliittisen johtamisen paikka, ja tarvitaanko sitä esimerkiksi tuotannon johtamisen tukena. Palvelutuo-

tantoon tai yksittäisten asiakkaiden asioihin puuttuminen mainitaan usein kielteisenä asiana päättäjien rajapinnassa kaikissa organisaatiomallissa. Poliitikot kuuntelevat johdon mielestä myös liikaa yksittäisiä työntekijöitä ja asiakastapauksia, mikä lisää epäluottamusta johtoa kohtaan. Johdon epäillään ”silottelevan” palvelutuotannon arkea, joten suoria viestejä henkilökunnalta otetaan vastaan ja kuunnellaan esimiesten ohi. Henkilökunta osaa myös käyttää tätä vaikuttamiskanavaa hyväkseen kokiessaan, ettei ole tullut riittävästi kuulluksi omassa työssään. Henkilöstö pitää suoraa kontaktia päättäjiin tehokkaampana ja helpompana vaikuttamiskanavana kuin asioiden edistämistä eri esimiesportaiden kautta.

Tilaaajohtajat rakensivat puheessaan enimmäkseen vuorovaikutteista ja aktiivista viestintäsuhdetta poliittisiin päättäjiin. He toimivat tiiviissä yhteistyössä poliittisen päätöksenteon kanssa. Tuottajalle suhde on näyttäytynyt enemmän yksisuuntaisena tai ristiriitaisena, koska viestit tulevat usein tilaajan tulkitsemina. Vaalit ja poliittiset voimasuhteet ovat vaikuttaneet siihen, millaisia viestejä kaupungin sisällä tai asiakkaille on pitänyt viestiä. Esimerkiksi säästövelvoitteiden kohdalla päättäjät ovat halunneet kertoa äänestäjilleen, ettei palvelujen tasoon tai laatuun tule muutoksia, mutta käytännössä viranhaltija on joutunut viestimään toisin, jotta säästötavoitteeseen on päästy. Osa johtajista kaipaakin samaa pitkäjänteisyyttä ja jämäkkää linjaa, jota kaivataan myös kaupungin yleisjohtolta. Sen tulisi olla poliittisista suhdanteista riippumaton ja sisältää mahdollisimman vähän yllätyksiä, joita sosiaali- ja terveystoimessa on riittävästi muutenkin.

Tilaajan ja tuottajan roolit ja niihin liittyvä poliittinen vastuu koettiin osin haastavaksi myös muissa kaupungeissa, joissa toimitaan perinteisemmän linjaohjauksen mallissa. Viestinnän yhdensuuntaisuus ja jaetun tavoitteen merkitys korostuvatkin sekä tilaajan ja tuottajan yhteistyössä että tuotannon ja poliittisen päätöksenteon yhteistyössä.

*Joskus saattaa olla niin, että se (poliittinen, EK) vastuu ei aivan konkretisoidu. Se, mitä tarkoitan tällä, niin on se, että mä yritän nähdä sen silleen, että luottamushenkilö on ikään kuin aina tilaaja ja virkamieskoneisto on tuottaja. Niin jos tilaaja ei tilaa kuranttia kamaa ja tuottaja silti tuottaa sen, niin onko se tuottajan vika, vai onko se tilaajan ongelma. Tai jos tilaaja ei varaa riittävästi resursseja tilaukseensa ja tuottaja ei kykene sillä resursilla tuottamaan, niin miten se pitää arvioida. Onko tuottaja epäonnistunut organisoinnissaan, vai onko tilaaja epäonnistunut arvioidessaan väärin tarvittavan tilausmäärän ja siihen tarvittavan resurssin? (H14)*

Suurin osa johtajien ja poliittisten päättäjien rajapinnassa olevista viestintäsuhteista rakentui ristiriitaisina ja yksisuuntaisina. Tällaisessa suhteessa johtaja koki itsensä esimerkiksi alitavastajana, joka joutuu lähtökohtaisesti aina perustelemaan toimintaansa tai toimimaan vain pyydettyänsä. Hän tuottaa kaupungille menoja, ja hänen avullaan yritetään saada kiinni syllisiä.

*– – – menot on meillä täällä puhuttanu kauheesti, kun ne niin järkyttävästi alibudjetoitiin tälle vuodelle. Viime vuoden valmistelu oli aika erikoista ja nyt sitten tuntuu, että nyt vaan etsitään niitä syllisiä, et kuka sen alibudjetoinnin on oikeesti tehny.*

– – – *Ei sisällöt kiinnosta ja eikä muutenkaan, jos se pysyis budjetissa se homma. Jos meillä ois ollu semmoinen reaalinen raha siellä niin se ei kiinnostaisi ketään.* (H4)

Yksisuuntaisessa ja ristiriitaisessa viestintäroolissa johtaja rakentuu tiedon tuottajana, joka taustoittaa, valmistelee ja esittelee pyydettyä. Jos hän ei ole esittelijänä paikalla toimitilissa, hänen pyydetään paikalle tarvittaessa. Hän ei koe arvostusta eikä päättäjien kiinnostusta johtamiaan asioita kohtaan, jos kukaan ei soita etukäteen tai kysy lisää hänen pitämänsä esityksen jälkeen. Siksi hän epäilee, että päättäjä ei tunne toimialan substanssia, mikä osaltaan vähentää johtajan arvostusta poliittista päätöksentekoa kohtaan. Molempipuolinen arvostuksen puute taas vähentää halua vuorovaikutukseen. Tällainen puheviestinnästä rakentaa johtajasta kuvaa toiminnan objektina sen sijaan, että hän olisi aktiivinen viestinnän osapuoli.

Haastateltavissa oli sekä nuoria että kokeneita johtajia, jotka arvioivat, että politiikan hallinta on vaikeaa. He kokivat voimattomuuden tunnetta ja pitivät politiikkaa ”raadollisena pelinä”. Poliittikkaa kuvattiin lyhytjänteiseksi ja arvaamattomaksi. Pitkä työkokemus oli lisännyt entisestään joidenkin kriittisyyttä ja kyynisyyttä, kun työuran aikana oli nähty ”yhtä sun toista” myös politiikan rajapinnassa.

*Semmonen tietäntyyppinen jämäkkyys puuttuu poliittisesta johtamisesta tällä hetkellä. Ja se ei oo mikään paikallinen ilmiö, vaan se on myös valtakunnallinen. Ja se on tietysti sellainen, joka välillä aiheuttaa niin sanotusti virkamiehille tuskaa ja välillä vähän ylimääräistä työtäkin, että tehdään moneen kertaan asioita.* (H1)

*Se poliittinen päätöksenteko ei ole rationaalista päätöksentekoa. Se perustuu enemmän mielikuviin ja tunteisiin.* (H17)

*Se oli suoraviivaisempaa se päätöksenteko aikaisemmin. Eli kyllähän se on monimutkaisempaa ja pitää miettiä, että mihin kaikkiin kysymyksiin pitää olla valmistautunut jo etukäteen. Joskus se on jopa aika ilkeä se tapa, millä puhutaan. Mä en nyt ole joutunut siihen, ainakaan paljoa. Mutta mä olen ehkä sen verran vanha, että mä suojaudun siltä. Mä silloin aikanaan ehkä avoimemmin puhuin ja enemmän laitoin persoona peliin. Jos heittää persoonaansa peliin, niin aina se ärsyttää jotakuta ja silloin on haavoittuvampi jollain tavalla sille, mitä sieltä toiselta puolelta tulee.* (H15)

Pitkistä työurista huolimatta joidenkin johtajien on edelleen vaikea ymmärtää tai hyväksyä kuntaorganisaation poliittista johtajuutta ja siihen liittyviä ilmiöitä. Sen vuoksi myös vuorovaikutteista viestintäsuhdetta politiikan rajapintaan on ollut vaikea rakentaa. Eri-tyisesti tämä tulee esille niillä sosiaali- ja terveysjohtajilla, jotka eivät ole asemansa vuoksi kaupungin ylimmän poliittisen tai virkamiesjohdon kanssa jatkuvasti vuorovaikutuksessa.

*Mulla on heikko kohta tää politiikan sietäminen. Se on sellaista peliä, mitä mun on vaikea hyväksyä tai ymmärtää. – – – Siitä ei synny konsensusta koskaan. Musta se ei oo mistään kotoisin. Mä en oo mikään pelimies, se maailma on mulle niin vieras. Mä en oo oikein varmaan halunnutkaan sitä oppia. – – – Sillä lailla vastenmielinen, että mä pystyn elämään sen kanssa, mutta en ymmärrä varmaan koskaan.* (H2)

Monimutkaisuutta poliittiseen rajapintaan lisää myös mediaympäristön muutos, jossa poliittisen mielipiteen muodostamiseen ja ilmaisemiseen käytetään muun muassa erilaisia sosiaalisen median kanavia. Esille tuli huoli, että erityisesti sosiaalisen median yleisöjen voi olla vaikea erottaa, mikä on poliittinen viesti ja mikä viesti perustuu tosiasioihin, koska kaikki viestivät samanarvoisesti. Johtajilla on vahva tahto viestiä sosiaali- ja terveystoimen asioista asiasisällön kannalta ”oikein” eli faktojen avulla.

*Mä tiedän, että joitakin ihmisiä ärsyttää enemmän se, että poliitikot puhuu toimittajille. Mutta ei se mua oikeastaan ärsytä. Musta se on ihan luonnollista, että puhutaan, koska nykyään sitä viestintää on muutenkin niin paljon. Mutta tietysti se aina harmittaa, jos puhutaan vääriä faktoja. Kun sitten ihmiset hämääntyvät ja uskoivat sen, kun se tulee joitakin keskeiseltä poliitikolta. (H15)*

*Niillä kuitenkin substanssitetämys on aika niukka niin ettei tuu sitten mitään semmosta floppia tavallaan. (H12)*

## Teoreettinen peili

Toisin kuin useat kunnanjohtajat (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 50), monet sosiaali- ja terveysjohtajat eivät tunne oloaan kotoisaksi politiikan rajapinnalla työskennellessään. Poliittisten päättäjien toiminta saattaa tuntua johtajasta edelleen vieraalta, vaikka hän olisi toiminut kuntaorganisaation palveluksessa kymmeniä vuosia. Kielteisimpinä piirteinä sosiaali- ja terveysjohtajat kokevat poliitikkojen ja viranhaltijoiden työnjaossa ja vastuukysymyksissä esiintyvät epäselvyydet, päätöksenteossa ilmenevän lyhytjänteisyyden sekä eri areenoilla tapahtuvan poliittisen toiminnan, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon sisältökysymyksiin ei paneuduta viranhaltijoiden odottamalla intensiteetillä. Sosiaali- ja terveysjohtajat kokevat roolinsa sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden asiantuntijana ja tulkina kuitenkin myönteisesti, jos päätöksenteon ilmapiiri on sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijuutta arvostava.

Suhteessa poliittiseen rajapintaan korostuu sosiaali- ja terveysjohtajien ammatti- ja professiojohtaminen, jos johtajalla on vahva sosiaali- tai terveysalan professiotausta. Sen sijaan niillä johtajilla, jotka eivät ole suoraan kytköksissä tai määräysvaltasuhteessa tiettyyn professioon, painottuu enemmän verkostomainen toimintatapa. Silloin päättäjät nähdään neuvottelu- ja vuorovaikutussuhteessa osana laajempaa kaupungin toimintaan vaikuttavaa verkostoa. Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon johtajuuden eri ulottuvuudet ovat päällekkäisiä ja niiden piirteet sekoittuvat (Härkönen & Airaksinen 2012, 9).

Tilaa-tuottajamallissa tilaajan johtajuus on ensisijaisesti verkostojohdamista ja tiiviimin kietoutunut poliittiseen johtamiseen, koska määräysvalta tuotantoon ja professioihin on sopimuksenvaraista. Vaikka johtajien ja päättäjien näkökulmat eroavat toisistaan, ne kohtaavat kuitenkin julkisen hallinnan vaatimuksessa toimia tehokkaasti ja demokraattisesti. Johtaja joutuu sopeutumaan kaikissa tilanteissa siihen, että päättäjät haluavat olla mukana varmistamassa verkostomaisen johtamisen edustuksellisuutta ja demokraattisuut-



ta. Toisaalta yhteistyön edellytys verkostomaisessa julkisessa hallinnassa on muodostaa yhteisymmärrys ratkaistavana olevista ongelmista ja generoida uusia mahdollisia ratkaisutapoja. (Sørensen & Torfing 2009, 242–247.)

Sosiaali- ja terveysjohtaja toimii myös poliittisen päätöksenteon tulkkina ja suodattajana oman toimialansa suuntaan. Koska poliittiset päättäjät toimivat myös kuntalaisten tahdon kanavoijina, palautetta toimialan palvelutehtävässä onnistumisesta tulee myös poliittisen johtamisen suunnasta. Johtajan tehtäväksi jää tulkita henkilöstölle ja eri profesioille poliittisia tahtotiloja, poliitikoiden ja puolueiden näkemyksiä sekä erilaisia taustalla vaikuttavia sopimuksia tai toimenpiteitä. He toimivat ristiriitojen liennyttäjinä ja pusku-reina ”sensuroiden” sellaista viestintää, joka ei vie oman henkilökunnan työtä rakentavasti eteenpäin. Tällöin motiivina on lieventää ympäristön turbulentsisuuden vaikutuksia oman organisaation johtamisessa ja politiikan toimeenpanossa. Tätä työtä tehdään kaupungeissa kaikilla ylimmillä virkamiestasoilla (Paananen 2016, 17).

Millainen liikkumavara ja johtamisen tila sosiaali- ja terveysjohtajalle itselleen tässä kahdesta suunnasta tulevassa odotusten ja vaatimusten paineessa jää, riippuu muun muassa kaupungin hallinnollisista käytännöistä ja vastuista sekä johtajan omista vuorovaikutus- ja viestintätaidoista (Leinonen ym. 2016, 27). Yksi johtamisen tilaa kaventavista ilmiöistä on liian yksityiskohtainen puuttuminen operatiiviseen johtamiseen, mikä tulee ilmi useiden haastateltavien kohdalla. Kuten viranhaltijat yleensäkin, myös sosiaali- ja terveysjohtajat näkisivät päättäjät mieluiten strategisina linjaajina ja suunnannäyttäjinä yksityiskohtaisten ohjeiden, selvityspyyntöjen tai neuvojen antamisen sijaan (Haveri ym. 2015, 57). Operaatiivisiin asioihin liittyy usein myös haastateltavien esiin nostama ”pelaaminen”, joka on olennainen osa poliittista toimintaa. Pitkään johtamistyötä tehneet suhtautuvat siihen välinpitämättömästi tai vastaavasti hyvin ymmärtäväisesti, mikäli ovat itse toimineet politiikassa. Omakohtainen poliittinen kokemus synnyttää ”junailemisen taitoa”, yhteistyöverkostoja ja sosiaalisen pääoman siivittämää luottamusta, tai Haverin ja kumppaneiden (emt., 52) mainitsemaa vainua ihmisten välisissä kohtaamisissa. Se voi helpottaa viestintää mutta toisaalta myös vaikeuttaa sitä, jos näissä verkostoissa ei ole millään tavalla osallisenä. Yhtä kaikki, tämän tutkimuksen johtajien näkemys poliittisen päätöksenteon roolista johtamisen liikkumavaraa rajoittavana tekijänä on yhdensuuntainen Kerkkäsen ja Niirasen (2014) tuloksiin verrattuna.

Kuntajohtajien tapaan sosiaali- ja terveysjohtajat toimivat politiikan rajapinnassa pitkälti tiedon avulla. Tilastojen, vertailutietojen ja valtakunnallisten tietokantojen ohella toimialan yksiköiden esimiehet ovat keskeinen tiedon hankkimisen kumppani poliittisen päätöksenteon valmistelutyössä. Toimiala on niin laaja, ettei kukaan johtaja pysty sitä yksin hallitsemaan edes tulosaluetasolla. Keskeinen viestinnällinen haaste on saada tämä eri lähteistä kerätty ja muokattu tieto sellaiseen muotoon, että siitä kiinnostutaan ja se ymmärretään päättäjien keskuudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksissäkin tarvitaan tiedon visualisoinnin ja tiivistämisen taitoja sekä oikeaa ajoitusta, jotta johtaja voi jalostaa siitä valtaan ja vaikuttamiseen liittyvän tietoresurssin (Paananen 2016, 14). Kuten Haveri,



Airaksinen ja Paananen (2015, 51) toteavat, tieto on viestittävä myös uskottavasti ja luotettavasti, jotta tieto muuttuu vaikutusvallaksi. Lisäksi tarvitaan ripaus karismaa ja retoriikan taitoja.

Kaupungeissa on erilaisin ohjein ja säännöin määritelty, kenellä on viestintävastuu kaupungin tai toimialan asioissa. Tilaajan ja tuottajan välisissä sopimuksissa on niin ikään määritelty viestinnän vastuuta. Poliittisten päätöksentekoelementtien vastuulla on yleensä hyväksyä viestinnän strategiset linjaukset, kun käytännön viestinnän johtaminen on viranhaltijoiden vastuulla. Sosiaali- ja terveystoimen asioista keskustellaan kuitenkin kaikkialla, sillä poliittinen mielipide muodostuu erilaisilla julkisilla areenoilla. Näillä areenoilla on vaikea määritellä, mikä tai kenen tieto on kulloinkin ”oikeaa” tietoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltijat saattavat joutua sivustaseuraajan asemaan, kun julkisilla areenoilla muodostetaan käsityksiä toimialan tulevaisuudesta hyvin operationaalisissakin asioissa. Jo Möttösen väitöstutkimuksessa (1997, 329) havaittiin, että poliittiset päättäjät pyrkivät pitämään oman toimintansa intentionaalisen ulottuvuuden varsin laajana ajamalla myös päätöksentekotilanteissa operationaalisia asioita. Taustalla on poliittisen johtamisen virallisten päätöksentekotilanteiden merkityksen väheneminen. Samassa yhteydessä kävi niin ikään ilmi, että viranhaltijajohdon käyttämät tiedontuotantomenetelmät eivät päättäjiä kiinnosta. Tutkimuksen mukaan he eivät katsoneet tulostittareilla tuotetun ”oikean tiedon” olevan merkityksellistä omassa päätöksenteossaan eivätkä kaivanneet sellaista tietoa, joka parantaisi mahdollisuutta johtaa tutkimusajankohtana pinnalla olleilla tulosjohtamisen menetelmillä.

Julkisen toiminnan mahdollisuus ohjata viestintää ja määrittää itse, miten asiat viestitään, on käynyt nykyisen julkisuuslain, median sirpaloitumisen ja uusien viestintäteknologioiden aikakaudella yhä vaikeammaksi. Lakien ja kirjoitettujen sääntöjen rinnalla poliittisessa toiminnassa on havaittu vaikuttavan institutionaalisia sääntöjä, jotka vaikuttavat muun muassa asioiden julkisuuteen tai salassapitoon. Nämä politiikan julkisuussäännöt voivat esimerkiksi ohentaa poliittisen valmistelun julkisuutta ja edellyttää viranhaltijajohdolta pidättyväisyyttä asioiden julkisessa kommentoinnissa. Tällaisissa tilanteissa hämärtyy myös sääntöihin ja ohjeisiin kirjoitettu julkisen organisaation viestintävastuu. (Vesa & Kananen 2014.)

Käytännössä myös erilaisten kriisien yhteydessä on havaittu, että laajatkään ohjeistukset eivät auta nopeatempoisessa viestinnässä, jos käytännön toimenpiteet puuttuvat. Sosiaalisen median aikakaudella joku aina täyttää uutistyhjiön ja etsii vastuussa olevat toimijat. (Åberg & Iivonen 2009; Seeck & Lavento & Hakala 2008.) Sosiaalinen media ja internet tuottavatkin jatkuvasti uusia julkisuuksia ja julkisen toiminnan muotoja. Ne pakottavat päättäjät populaarikulttuurin ja asiajournalismin jatkuvasti muuttuviin muotoihin, joiden ymmärtäminen edellyttää sosiaali- ja terveysjohtamisessakin monia yksilöllisiä kompetenssiperusteisia tekijöitä (Leinonen ym. 2016, 32; Hakala & Herkman & Kantola 2012, 2).

Siirtyminen julkishallinnosta uuteen julkiseen hallintaan näkyy kaupungeissa viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon välisen suhteen muutoksena. Poliitiikan ja hallinnon

eriyttämisen sijaan painopiste on niiden välisessä vuorovaikutuksessa ja yhteisymmärryksen lisäämisessä. (Bovaird & Löffler 2002, 21–23.) Tämän tavoittaminen on erityisesti professiojohtajuutta rakentaville sosiaali- ja terveysjohtajille haastavaa, mikä näkyy kitkana heidän viestinnässään poliittisen rajapinnan kanssa. Erityisen kompleksisena näyttäytyy sosiaali- ja terveysjohtajuuden suhde pormestarimallin poliittiseen johtajuuteen. Viestintävastuiden epäselvyys ja toisaalta vähäiset onnistumisen kokemukset mallin toimivuudesta aiheuttavat hämmennystä vakiintuneissa viestinnän johtamisen käytännöissä, koska hallintoa ja politiikkaa ei eroteta yhtä selkeästi toisistaan kuin ennen pormestarimallin käyttöönottoa. Laajemmin ajateltuna tämä on ratkaiseva ero aiemman julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan käsitysten välillä. Siirtyminen verkostoituneeseen elämänlaadun ja yhteisöjen hallintatehtävään edellyttää avarakatseista rajojen aktiivista avaamista sen sijaan, että johtajat toimisivat aktiivisesti ”kädet savessa” rajatusti omassa hyvinvointipalvelujen tuotannossa (Stoker 2011, 25–26). Ammattijohtajuutta korostavasta strategisen osaamisen, talouden hallinnan, muutosjohtamisen ja henkilöstöjohtamisen johtajuudesta tulisi näin ollen siirtyä kohti verkostojen ja kumppanuuksien hallintaa – ja samalla siirtää painopiste sisäpolitiikasta ulkopolitiikkaan (Hakari & Stenvall & Rannisto 2013, 131–132; Virtanen & Stenvall 2010, 49–50).

Pormestarimalli otettiin käyttöön tutkimuskaupungeista Tampereella erityisesti vahvistamaan poliittista johtajuutta sekä lisäämään avoimuutta ja asukkaiden kiinnostusta kunnalliseen päätöksentekoon. Taustalla vaikuttivat erityisesti luottamushenkilöiden puutteelliseksi koetut vaikutusmahdollisuudet suhteessa virkamieshallintoon. Tampereen malli otettiin käyttöön laajemman kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin siihen sekoitui samaan aikaan tilaaja-tuottajamallin managerialistisia ja byrokraattisen hallintomallin piirteitä. Mallista tehtyjen tutkimusten perusteella virkamiesten ja erityisesti apulaispormestareiden työnjaossa on havaittu kehittämistä, jotta apulaispormestarit eivät sotkeutuisi operatiivisiin asioihin ja tuotannon toimintaan. Myös apulaispormestareiden tiedottamista kuntalaisille on ollut tarpeen lisätä, todetaan Hakarin, Stenvallin ja Ranniston tutkimuksessa (2013, 130–133). Missä määrin tämä voidaan tehdä niin, että kuntalaiset tai media erottavat viestien poliittiset tarkoitukset, on sosiaali- ja terveysjohtajien oman viestinnän kannalta keskeinen kysymys. Pormestarimalli on kuitenkin onnistunut varsinaisessa tehtävässään lähentämään kuilua kuntalaisten ja poliittisten päättäjien välillä. Se on lisännyt avoimuutta ja keskustelua eri tavoin osallistavien menetelmien avulla. Stenvallin ja Airaksisen (2009, 52) mukaan myös politiikan ja virkamiesjohtajien vastakkainasettelu on vähentynyt, kun poliittinen johtajuus on asemoitu avoimesti pormestareihin. Vaikka pormestarimalliin on liittynyt valtuustokausittainen pormestariohjelma, se ei ole estänyt haastateltujen sosiaali- ja terveysjohtajien kuvaamaa politiikan lyhytjänteisyyttä ja tempoilua, joka lisää myös virkamiesjohdon viestinnän vaikeusastetta kaikilla muillakin rajapinnoilla.

Lyhytjänteisyyttä on sisältynyt myös yleisesti tilaaja-tuottaja-asetelmaan, jossa erityisesti mallin soveltamisen alkuvaiheessa tilaajajohtamisen painavin elementti on ollut vuo-

sittainen talousarvio ja tuottajien sopeuttaminen budjetin kehykseen. Lehdon ja Miettisen (2012, 81–82) mukaan talousarvion pohjana ovat toimineet pääsääntöisesti edellisvuotiset palvelusopimukset ja talouden toteuma. Yhden vuoden talousarvioon keskittyvässä johtamisessa painottuvat kuitenkin pikemminkin historiallinen pohja kuin tulevat palvelutarpeiden muutokset, vaikka niiden olemassaolosta viestittäisiin erilaisissa strategisissa suunnitelmissa. Tämä on osaltaan voinut lisätä äkillisten muutosten tarpeita, koska sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ohjaa vahva normipohja. Talouden ohella muihin johtamisen osa-alueisiin on tilaaja-tuottajamalleissa panostettu pikemminkin yksitellen reagoivasti kuin ennakoivasti.

## 4.4 Asiakastarpeiden luotaaja

Tässä luvussa havainnollistetaan asiakkaita ja kuntalaisia koskevan rajapinnan kanssa tapahtuvaa viestintää, joka on teemoiteltu ja kategorisoitu johtajien puheesta. Kokonaisuus on tiivistetty taulukkoon 8. Tämän jälkeen luvussa käsittelen esiin tulevien ilmiöiden teoreettista yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 8. Viestinnän roolit ja kitkatekijät asiakas- ja kuntalaisrajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luotaaja	Tiedottaja ja kuuliija	<i>Ei kitkatekijöitä</i>
Uudistaja ja kehittäjä	Valituksiin ja palautteisiin vastaaja Asiakkuuksien ohjaaja ja optimoija	

## Johtajien ääni

Kuntalaki piirtää sosiaali- ja terveysjohtajalle raamit sille viestinnälle, jolla on tarkoitus viestiä palveluista ja niiden päätöksentekoon liittyvästä valmistelusta kaupungin asukkailla. Asiakaslaeissa linjataan puolestaan viestinnän käytäntöjä asiakastyössä. Sosiaali- ja terveysjohtajien puheessa kuntalais- ja asiakasviestinnästä esiintyy usein käsitteet tiedottaminen, kuuleminen sekä valituksiin ja palautteisiin vastaaminen, jotka heijastavat käsitystä yksisuuntaisuudesta viestinnässä eli tiedottamisesta. Viestintää tarvitaan johtajien mukaan erityisesti palveluista tiedottamiseen, vaikka tiedottamisen määrästä ja kanavista on erilaisia käytäntöjä ja käsityksiä. Kaupunkilaisten tietämättömyyttä joidenkin mielestä jopa liioitellaan. Edelleen esiintyy myös näkemyksiä, joiden mukaan ei ole tarpeen haalia ”turhia asiakkuuksia” viestimällä liikaa.

*Jos sä et kauheesti tarvi palvelua juuri sillä hetkellä, niin ei sun tarte mitään tietääkään. Mut jos sä jostain syystä tarvitset jotain palvelua, niin minä väitän, että kukaan ei jää ilman palvelua, ettei pääse selville siitä. – – liioitellaan sitä tietämättömyyttä ja yleensä palvelujen piiriin hakeutumisen vaikeutta. (H<sub>3</sub>)*

Asukkaiden ei välttämättä odoteta tietävän palveluista, elleivät palvelut ole heille ajankoh-  
taisia. Tärkeintä olisikin palvelujärjestelmän kyky vastata tilanteeseen silloin, kun palvelu-  
tarve syntyy ja asukkaasta on tulossa asiakas. Siinä tilanteessa myös asiakkaan kiinnostus  
palvelua koskevaa tietoa kohtaan kasvaa. Järjestelmän monimutkaisuus ja normien jatkuva  
muutos haastavat myös ammattilaisia pysymään ajan tasalla.

*Kyllä mä luulen, että valtaosalla väestöstä ja kuntalaisista on semmoset perusasiat tie-  
dossa. Mutta sit, kun se tulee oman elämän kohdalle, vaikka lapsen vammautuminen,  
niin sittenhän sitä vasta aletaan pyörittään, että mitä tää oikein tarkoittaa. Ja se on  
mun mielestä se semmonen hot spot -kohta sille palvelujärjestelmälle, että miten se ky-  
kenee ottamaan sen vastaan. Ja miten helposti lähestyttävissä se on. Ja siinä on aina  
parannettavaa. (H<sub>14</sub>)*

Palvelujen oikeiden kohderyhmien tavoittaminen koetaan osin haasteelliseksi. Neuvonta-  
palveluja on kehitetty viime vuosina paljon ja osittain kohderyhmälähtöisesti. Kaupungeis-  
sa on muun muassa ikäihmisille suunnattuja neuvontapalveluja. Ne on sijoitettu yleensä  
hyvin saavutettaviksi ja paikkoihin, joissa ikäihmiset muutenkin asioivat. Niihin tietoa on  
koottu kaikilta kaupungin toimialoilta ja myös yksityisiltä palveluntuottajilta.

Palveluviestintään käytetään yhä enemmän kaupunkien verkkopalveluja ja yhä vähem-  
män erilaisten painettujen tiedotteiden ja esitteiden jakamista palvelupisteissä tai suoraan  
asiakkaille. Viestintä ei voi kuitenkaan nojata yksin verkkopalveluihin, sillä toimialalla  
tiedostetaan erilaisten väestöryhmien, kuten ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden  
sekä maahanmuuttajien tarpeet ja taidot tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä. Tä-  
män vuoksi kaupungit painattavat ja jakavat edelleen myös esimerkiksi lehtiä, tiedotteita  
ja oppaita, vaikka niiden ajan tasalla pitäminen isossa kaupungissa olisikin haasteellista.

Medialle viestiminen on myös yksi palveluviestinnän keinoista. Osa johtajista toi esille,  
että perinteisessä journalistisessa mediassa ei saa riittävästi palveluja koskevia viestejä läpi.  
Ne eivät käytännössä ylitä uutiskynnystä toivotulla tavalla siinä muodossa, kun ne medi-  
alle lähetetään. Sosiaalista mediaa hyödynnetään kaupungeissa tähän tarkoitukseen vasta  
vaihtelevasti, eivätkä sosiaali- ja terveysjohtajat itse juurikaan hyödynnä sosiaalista mediaa  
tähän tarkoitukseen. Vuorovaikutusta asukkaiden kanssa rakensi sosiaalisen median kaut-  
ta vain muutama johtaja tämän tutkimuksen haastattelujen aikaan. Merkittävä osa koske-  
tuksesta asukkaisiin syntyy myös välillisesti, erityisesti päättäjien ja järjestöjen kautta.

Johtajat vastaavat asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kysymyksiin, jos heiltä kysytään  
– suoraan kasvotusten, kirjallisesti muistutuksiin tai kirjallisesti yleisönosastoilla. Vuoro-  
vaikutusta rakentavat johtajat kokevat nämäkin tilanteet tärkeiksi ja esille tuotavat virheet  
mahdollisuuksiksi. Joillakin haastatelluilla on sen sijaan hyvin ristiriitainen suhde esimer-  
kiksi mielipidekirjoitteluun:

*Mehän ei vastata niihin, jos ei ole aivan pakko. Nimimerkkikirjoituksiin me ei vastata ollenkaan, koska sehän on loputon juttu. Sitten joku panee potilasasiaa. Eihän sinne voi vastata. Joskus tulee luottamushenkilöltä, että miksei me vastata, mutta me ei vaan voida niihin vastata. Aktiivisesti kyllä sitten, jos toimittajat haluaa tehdä juttuja paikallislehtiin, niin nehan on hyviä. Niitähän ihmiset lukee, niihin kyllä sitte mennään. (H13)*

Vuorovaikutteisuutta korostavassa puheessa pidettiin tärkeinä erilaisia asiakastilaisuuksia ja -foorumeita, joissa päästään aitoon vuorovaikutukseen asiakas- ja asukasryhmien kanssa. Tällaisia ovat vanhus- ja vammaisneuvostot, kaupunginosittain pidettävät tilaisuudet tai toimielimet, järjestötapaamiset sekä asiakasraadit. Asukkaat ja asiakkaat ottavat rohkeasti yhteyttä myös suoraan joihinkin johtajiin.

*Ei nyt voi sanoa, että ihan päivittäin. Mutta melkein viikoittain kyllä tulee soittoja, sähköpostiviestejä, kirjeitä. Paljon eri tilaisuuksissa, kun itse sitten saa olla mukana, niissä tapaa. Vaikka jossakin järjestön vuosijuhlissa tai muussa tapaamisessa, niin sit käydään hyvinkin paljon sitä keskustelua. Ei vain siitä happeningistä, vaan sitten ihan siitä arkipäivän perusjutuista. Kun on paljon mukana erilaisissa debateissa ja järjestetyissä keskusteluissa, niin silloin tulee. Ja kadulla tulee ja maitokaupassa tulee. Mä en ole koskaan niitä pitänyt huonona, vaan ihan mielellään olen kyllä käytettävissä, että kyllä mä sitten sen rajan itse vedän siihen. (H14)*

Johtaja joutuu usein asettumaan kaupungin vaikeidenkin päätösten puolustajaksi, ja miettimään erilaisia viestinnällisiä strategioita näihin tilanteisiin kohdatessaan asukkaita tai asiakkaita. He antavat kaupungin päätöksille kasvot, ja joutuvat selittämään poliittisten päättäjien linjaukset erilaisissa asukas- ja asiakastilaisuuksissa sekä medioissa. Kokemus vaihtelee muun muassa oman aseman, persoonallisuuden ja viestintätaitojen mukaan.

*— — — sitten ihmiset soittaa, yksinhuoltajat, isät, äidit, vanhukset, omaiset. Joskus oon ollut — — — veneessä kesälomilla, niin nehan purkaa sitten sitä painetta ylimpään joutoon. Se on käsin kosketeltavaa. Eihän siinä voi sitten viestinnällisesti kuin kertoa, että tää on tilanne ja meillä on nää rahat ja me yritetään parhaamme tehdä ja hakee teille ratkaisuja. (H7)*

*On se perheen todellisuus ja sitten on se koko kaupungin, mitä virkamiehenä joutuu katsomaan. Ja se on aika viestinnällisestikin vaikea. Mutta siinä mä oon ajatellut silleen, että on rebellinen ihmisille ja tänkin sanoo ääneen, niin se on jo aika paljon eteenpäin. Mä oon huomannut sen, että se rauhoittaa monia tilanteita, kun ihmiset on aika kiihtyneellä mielellä. Tavallaan sen viestin saaminen, että näin voi ollakin, että ei meidän tarvi olla samaa mieltä. (H1)*

Vuorovaikutteisuutta rakentavat johtajat näkevät viestinnän mahdollisuutena luodata toimintaympäristöä ja innovoida uusia palveluja sekä kerätä asukkailta ja kaupunkilaisilta taustatukea muutosten toteuttamiselle. Jotkut johtajista ovat asettaneet tavoitteeksi ”asiakastiedolla johtamisen”, joka viittaa asiakkuuksien analyttisempaan hallintaan. Nä-

kemykset kaupunkilaisista palvelujen kehittäjinä tulivat esille erityisesti tilaajaohitajien haastatteluissa mutta myös lähempänä tuotantoa työtään tekeviltä johtajilta. Asiakkaat nähdään myös vaikuttajina palvelujen sisällön muotoilussa. Asiakkaiden osallistumises- ta suunnitteluun on tullut jo vakiintunut käytäntö, kuten eräs johtajista kertoo perheille suunnatun palvelun suunnittelusta:

*Kyllä mä olen nähnyt, että on ihan erilailla viime vuosina otettu huomioon asiakkaat siihen toimintaan, suunnitteluun mukaan – – – Ensimmäisessä ideointipajassa oli vanhempia kutsuttuna läsnä. Sitten yks halusi tulla mukaan suunnitteluun. Jokai- sessa suunnittelukokouksessa on ollut joku ihan vanhempi miettimässä, kertomassa, miltä tämä viranhaltijoitten suunnittelutyö oikein kuulostaa. Eli kuulostaako tämä ollenkaan tämmöseltä tavalliselta kuntalaiselta järkevältä. Niitä on ollut koko ajan mukana. – – – se on vähän semmonen, että se on jo ihan takaraivossa. (H10)*

Kyseessä on merkittävä muutos, joka on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Professiot ovat siirtyneet asiakaskeskeisempään työskentelytapaan muissakin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmissä. Asiakkaiden rankaisemisesta on siirrytty asiakkai- den palveluun, kuten yksi johtajista kuvaa muutosta omassa kaupungissaan:

*– – – 90-luvun puolessa välissä, jolloin asiakkaisiin suhtauduttiin niin, että jos joku myöhästy ajaltaan, niin sillon otetaan sosiaalityöntekijältä se viimeinen aika, mitä kirjasta vaan löytyy. Siis sillä lailla, että ei vahingossakaan yritetä järjestää sitä aikaa aikaisemmin, vaan oppikoon. Tulkoot neljän viikon päähän, kun siellä on se seuraava vapaa aika. Ja sit, jos mä vähän kauhistelín ja ajattelin, että täähän nyt oikeasti pitäisi palvella ja puhelimessa tein jonkun toimeentulotukipäätöksen saamieni tietojen perus- teella, niin sain siitä motkotusta. Eli ei näin toimita, että ei ne asiakkaat ikinä opi, jos ei niitä opeta. (H10)*

Asiakaskeskeytyttä myös kritisoidaan, sillä joidenkin mielestä se ei toteudu edelleenkaan aidosti. ”Asiakaslähtöisyydestä on siirrytty eurolähtöisyyteen”, totesi yksi kokeneista johta- jista, joka vertasi nykytilannetta menneisiin vuosikymmeniin.

Vuorovaikutteisuutta rakentavat johtajat toivat esille, että sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapaus tulee vaikuttamaan yhä enemmän myös henkilöstön palveluasenteisiin. Se pakottaa markkinoimaan palveluja aktiivisemmin ja suhtautumaan asiakkuuksiin työtä ja elinvoimaa turvaavana tekijänä. Tämä edellyttää myös johtajilta uudenlaista osaamista, jota tällä hetkellä ei tutkimuksen sosiaali- ja terveysjohtajat juurikaan koe omaavansa.

*Nythän meillä on enemmän se lähtee siitä, että pyritään tekemään töitä sen eteen, että asiakkaita ei tulis. – – – Mut siinä tilanteessa, jos se asiakas tai potilas tuo tullessaan sen rahan ja silloinhan meidän pitää osata markkinoida palveluja, pelata sillä laa- dulla ja pärjätä siinä. Jollon sä oot johtajana aivan eri roolissa. Silloin sulla pitää olla sellaisia valmiuksia, mitä yritysmaailmassa pitää olla jo nyt. Niin kuin nimenomaan markkinoinnin suhteen. (H1)*

Haastatteluhetkellä oli jo voimassa terveydenhuoltolaki, jonka mukaan oli mahdollista valita terveysasema tai erikoissairaanhoidon hoitopaikka mistä tahansa Suomessa. Haastateltavien mukaan sillä ei ollut haastatteluhetkeen mennessä ollut merkittäviä muutoksia kaupunkien palvelujen järjestämiseen eikä omaan tuotantoon. Kiinnostus yksityistä palveluntuottajaa kohtaan sen sijaan oli tunnistettu Tampereella, jossa terveysaseman palvelua oli hankittu yksityiseltä tuottajalta, ja terveysasemalle saattoi hakeutua kuka tahansa valinnanvapauttaan käyttämällä vuodeksi kerrallaan.

## Teoreettinen peili

Julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjät eivät ole asiakkaita siinä mielessä kuin markkinoinnin sidosryhmäteoriat (esim. Freeman 1984) ymmärtävät asiakkuuden. Kasvavasta valinnanvapaudesta huolimatta sosiaali- ja terveysjohtajatkään eivät miellä asiakkuuksia kuluttajuuden näkökulmasta, vaan ennemminkin vuorovaikutussuhteena, jossa asiakkaaseen voidaan luottamuksen ja tiedon avulla vaikuttaa, sekä valtasuhteena, jossa asiakkaat voivat vaikuttaa palveluihin. Näiden ohella asiakkaat voisi nähdä myös organisaatioiden ensisijaisena arvoa luovana sidosryhmänä yhdessä työntekijöiden ja rahoittajien kanssa (Freeman & Harrison & Wicks 2007, 51–52; Grönroos 1998, 187–188). Jos asiakkaita tarkasteltaisiin tästä näkökulmasta, yhteys viestinnän, maineen ja markkinoinnin välillä voisi avautua myös sosiaali- ja terveysjohdolle.

Asiakkaan aseman vahvistuminen näkyy toki monin tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon viime vuosikymmenten normimuutoksissa. Viimeisimpänä lisääntynyt terveydenhuollon potilaiden valinnanvapaus on entisestään lisännyt asiakkaan vaikutusvaltaa ja arvoa. Moraalisesta oikeudesta on tullut lainsäädännön myötä myös juridinen oikeus. Vaikka valinnanvapauttaan käyttää vielä melko harva, on se silti periaatteellinen askel kohti vaikutusvaltaisempaa terveyspalvelujen asiakkuutta ja kuluttajuutta. Se voi tuoda läpinäkyväksi tyytymättömyyttä sen palvelun laatuun tai hoitoon pääsyyn, joka asiakkaalle automaattisesti ilman valintaa olisi tarjolla. Tämä käy ilmi esimerkiksi tutkimuksista ja opinnäytteistä, joita valinnanvapauttaan käyttäneistä potilaista on Suomessa viime vuosina tehty. Keskeisenä haasteena niissä on tuotu esille muun muassa viestinnän ja tiedon puutteet (Isotalo 2017; Tuorila 2016).

Kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen nykyisen asiakasviestinnän tavoitteena on pikemminkin saada optimoitua tietynlaisia asiakkuuksia käytössä olevien määrärahojen rajoissa kuin pyrkiä kasvattamaan asiakasmääriä tai nostamaan palvelun laatua. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin kohdistuu asiakkaan toimintaa, tietoja ja tarpeita rajaava viranomaisvallan käyttöä, joiden rajoja määrittää ensisijaisesti lainsäädäntö mutta myös paikalliset poliittiset linjaukset. Asiakkaille on kohdennettava muun muassa valistusta ja ohjausta, joilla pyritään vaikuttamaan asiakkaiden elämäntapojen muutokseen ja palvelujen tarpeeseen. Pitkäjänteisillä ja luottamuksellisilla asiakassuhteilla ja odotusten karvoittamisessa voidaan vaikuttaa palveluiden kysyntään, joka vaikuttaa laajemmin asiakas-



tarpeisiin. Asiakassuhteen ja -tarpeen erottaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi muun muassa tilaaja-tuottajamallin sisäisessä työnjaossa (Stenvall & Airaksinen 2009, 76).

Sosiaali- ja terveysjohtajat eivät pidä palveluja ja etuuksia koskevaa tiedonsaantia tässä tutkimuksessa erityisen ongelmallisena. Erosen ja kumppaneiden (2016) tutkimuksen mukaan palvelujen ja etuuksien alikäyttö on aikaisemmin yhdistetty vahvasti palveluita koskevaan tiedonsaantiin. Em. tutkimuksen perusteella neljä selvästi suurinta alikäytön riskiryhmää ovat ikäihmiset, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset sekä syrjäytymisuhan alla olevat ihmiset. Niin ikään haasteita on vajaakuntoisilla, maahanmuuttajilla, tietoteknisesti heikkotaitoisilla, eläkeläisillä sekä sairailta, työttömillä ja asunnottomilla. Tarvittavia etuuksia ei saada, koska niitä ei pystytä, osata tai haluta hakea. Tutkimuksessa mainitaan syrjäyttäväksi tekijöiksi muun muassa puutteet tietoteknisessä osaamisessa sekä kirjoitus-, luku-, vuorovaikutus- ja kielitaidoissa. Myös psyykkisillä, sosiaalisilla ja kognitiivisilla ongelmilla ja muistisairauksilla on merkitystä erityisesti sähköisten asiointipalvelujen käytössä. (Emt., 53.)

Terveysviestinnän tutkimuksissa on puolestaan saatu tuloksia, joiden mukaan terveyspalveluita koskevat viestit eivät tavoita asukkaita, ellei sairauksien oireiden selvittäminen tai hoitaminen ole jollakin tavalla omakohtaista. Erityisesti verkkopalveluita tutkittaessa on havaittu, että tiedon kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa. Terveystieteen ammattilaiset ovat pitkään uskoneet, että terveystietoa etsitään sairauden diagnoosin tullessa ajankoh- taiseksi. Draken (2009, 151–159) mukaan tietoa haetaan jo ensioireiden ilmaantuessa. Ver- kosta tietoa etsivät kaipaisivat myös vuorovaikutusmahdollisuutta ammattilaisten kanssa ennen kuin hakeutuvat tutkimuksiin tai hoitoon. Havainto on kiinnostava erityisesti pe- rustason palvelujen näkökulmasta. Voi olla, että vuorovaikutukseen perustuvilla matalan kynnyksen sähköisillä tai puhelinpalveluilla olisi mahdollisuus kohdentaa sosiaali- ja ter- veydenhuollon resursseja uudelleen ohjaamalla tehokkaammin esimerkiksi päivystyspal- velujen asiakkuuksia.

Julkisen toiminnan asiakkuuksilla rakennetaan poliittisen päätöksenteon ja demokra- tian sekä julkisen vallankäytön hyväksyntää. Palautetta palveluista tulee johdolle myös päätöksentekijöiden kautta. Eri palautekanavien tuottaman palautetiedon hyödyntämisessä on kaupungeilla aiempien tutkimusten perusteella vielä tekemistä (Stenvall & Airaksi- nen 2009, 76–77). Monet tässä tutkimuksessa haastatelluista johtajista kuvasivat vievänsä palautteita eteenpäin, mutta epäselväksi jäi, miten palautteet lopulta vaikuttivat. Johtaja asettuu usein puolustamaan olemassa olevaa järjestelmää silloin, kun toiminnan liikku- mavara rakentuu erityisesti poliittisen ja talouden johtamisen näkökulmasta suppeaksi. Johtaja voi myös torjua epäkohtien esille nostamisen, jolloin hän ei esimerkiksi vastaa jul- kisiin kysymyksiin sellaisen keskustelun pelossa, jossa olemassa olevaa toimintaa ja hänen johtajuuttaan kyseenalaistettaisiin. Tämä ei varsinaisesti edistä uudistumista mutta saattaa vastata niihin odotuksiin, jotka koskevat johtajan kykyä pysyä annetuissa taloudellisissa ja toiminnallisissa raameissa.



Tyytymättömyyden kohtaaminen on haastatelluille johtajille yleistä. Se on myös tunteisiin vetoavaa ja kompleksista, koska palautteen antajat ovat oikeita ihmisiä monimutkaisine elämäntilanteineen. Johtajat asettautuvat tyytymättömän asiakkaan kohdatessaan usein ymmärtäjän tai puolustajan rooliin. Tyytymätön asiakas voidaan johtamisessa nähdä kuitenkin mahdollisuutena, joka auttaa organisaatiota kehittämään palvelujärjestelmäänsä. Vaikka kaikkien kriittisten asiakkaiden tai läheisten tarpeita ei voi tyydyttää, kritiikin tarkempi arviointi voi olla mahdollisuus myös innovaatioihin ja uuden arvon luomiseen. (Freeman & Harrison & Wicks 2007, 56–57.)

Sosiaali- ja terveysjohtamisessa kertyy jatkuvasti tietoa ja suoria kontakteja asiakaskokemuksista. Yhteys asiakkaan ja organisaation välillä syntyy useimmiten asiakasta palvelevan henkilöstön kautta. Samaan aikaan monet muutkin viestinnälliset tapahtumat kerryttävät asiakkaan kokemusta ja käsitystä myös julkisista palveluista. Myönteiset asiakaskokemukset heijastuvat myönteisesti organisaation eri tasoilla toimivaan henkilöstöön. Vastaavasti kielteiset kokemukset lisäävät työn kuormitusta. Toisaalta myös henkilöstön hyvinvointi tai pahoinvointi heijastuu asiakkaiden kokemukseen ja käsityksiin organisaatiosta. Henkilöstöjohtamisen ja asiakaskokemuksen välillä onkin vahva yhteys, joka pakottaa myös julkisia organisaatioita uudistamaan henkilöstöstrategista ajatteluaan. (Juuti 2015.)

Vaikka jatkuvalla viestinnällä ei olisikaan tarvetta, viranomaisilla tulisi olla vakiintuneita muotoja myös siltä varalta, että jotakin ennalta arvaamatonta tapahtuu. Kriisien tai äkillisten muutosten kohdatessa voi olla mahdollista teknisesti tavoittaa asiakkaita, mutta hyvää sidosryhmäsuhdetta rakentavan pitkäkestoisen tunnesiteen luomiseen yhdessä teke-mällä ja oppimalla ei siinä tilanteessa ole aikaa. Jos asiakasrajapinnan viestinnän painopiste olisi asiakkaiden odotusten hallinnassa, voitaisiin äkillisissäkin tilanteissa hyötyä olemassa olevasta sitoutuneisuudesta. Tämä tarkoittaisi merkittävää siirtymistä maineen ja viestien kontrolloimisesta odotusten johtamiseen. Viestinnällä on mahdollisuus varustaa organisaatioita joustavammaksi tuleville muutoksille. Pitkäjänteinen sitoutuminen edellyttää kuitenkin yhdessä työskentelyä. (Canel & Luoma-aho 2018, 93; Heino & Anttiroiko 2016, 228–229; Freeman & Harrison & Wicks 2007.)

Valtion suunnasta tulleet säästö- ja tehostamispaineet ovat ohjanneet kuntia tekemään muutoksia palvelujen tuotantotapoihin, mikä näkyy erityisesti ulkoistamisena, yhtiöittämisenä ja yksityistämisenä. Tuotannon siirtyessä kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle se siirtyy myös poliittisen määräysvallan ja kontrollin ulottumattomiin. Yhtiömuodossa siirrytään myös julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Poliittisen demokratiavajeen korvaamista esimerkiksi asukasdemokratian keinoilla on pidetty liki mahdottomana. (Ryy-nänen 2004, 11.) Kuitenkin yhteinen palvelujen suunnittelu ja yhteistuotanto kaupunki-laisten kanssa on yleistynyt ratkaisuna kansalaisten aktiivisempaan ja pitkäjänteisempään osallistumiseen palvelujen kehittämisessä ja tuottamisessa. Se on sekä syventänyt osalli-suuden astetta että auttanut vastaamaan kuntien taloudellisiin haasteisiin. (Tuurnas 2016, 25–26.)

Yhteissuunnittelua syventävä yhteistuotanto on Suomessa varsin uutta, ja se haastaa edelleen voimakkaasti professiolähtöisen johtamisen viestintää ja vuorovaikutusta myös sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tuurnas ja kumppanit (2014, 379) toteavat, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistuotannossa ilmenee johtamisen piirteitä, joissa kukaan ei ole vastuussa asiakkaiden kanssa tuotettavista palveluista. Tällöin on mahdollista piiloutua organisaatioiden rakenteiden taakse. Sattumanvaraisuus ja monimuotoisuus vahvistavat osaltaan yhteistuotannon epäsymmetrisiä valtasuhteita. Tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vastuulle jääkin punnita, mikä painoarvo ammattilaisuuteen vahvasti nojaavan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rinnalla annetaan asiakaslähtöisyyttä ja kumppanuutta tavoitteleville tuotannon malleille.

### 4.5 Kuntaverkkojen kutoja ja rajojen avaaja

Tässä luvussa keskitytään sosiaali- ja terveysjohtajan ja kuntien sekä kuntayhtymien rajapintaa koskevan puheen rakentamiin viestinnän rooleihin ja kitkatekijöihin on tiivistetty taulukkoon 9. Tämän luvun loppuksi peilaan esille tulevien ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 9. Viestinnän roolit ja kitkatekijät kuntayhteistyön rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Toimintatapojen kehittäjä Uudistaja ja kehittäjä Verkostojen rakentaja	Tiedottaja Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Hankintaprosessin hallinnoija	<i>Yhteisen kielen ja ymmärryksen puute</i> <i>Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien puute</i> <i>Epäluottamus</i> <i>Toimintatapojen ja organisaatiokulttuurin erilaisuus</i> <i>Osoptimointi</i>

### Johtajien ääni

Kaupunkien sosiaali- ja terveysjohtajat tekevät paljon yhteistyötä sekä kaupunkiseudun kuntien että muiden suurten kaupunkien kanssa. Monella johtajalla on lisäksi yhteistyötä kuntayhtymien kanssa. Näitä kuntayhtymiä ovat useimmiten sairaanhoitopiiri tai koulutuskuntayhtymä. Lisäksi seudun perustason sosiaali- ja terveyspalveluita voi olla järjestettyinä kuntayhtymän muotoon. Koulutuskuntayhtymiin kytkeytyy muun muassa osaamisen kehittämisen ja ennakoidun rekrytoinnin tavoitteita. Rekrytointiviestintää olen käsitellyt henkilöstöviestinnän yhteydessä.

Yhteistyö muiden kuntien kanssa rakentuu johtajien puheessa poikkeuksetta luottamukselliseksi, vuorovaikutteiseksi ja myönteiseksi. Kuntayhteistyössä pyritään jaettuun ymmärrykseen ja yhteisiin tavoitteisiin. Yhteistyössä nähdään myös henkilökohtaisia hyötyjä vertaisuuden näkökulmasta. Sen sijaan suhde sairaanhoitopiirien kanssa näyttäytyy pääosin ristiriitaisena ja yksisuuntaisena. Se sisältää vahvan epäluottamuksen viestin. Osalla näkemys sairaanhoitopiiristä on hyvin kärjistynyt. Muutamalla johtajalla ei ole haastatteluhetkellä yhteistyötä sairaanhoitopiirin kanssa lainkaan.

Sosiaali- ja terveysjohtajien vuorovaikutteisessa kuntayhteistyösuhteessa rakentuu yksilötasolla kollegiaalista tukea, jossa voidaan saada ammatillista vertaistukea vaikeissa tilanteissa ja ratkaista ongelmia yhdessä. Tämä voi olla luonteeltaan epävirallista vuoropuhelua ja verkostoyhteistyötä, johon turvaudutaan myös spontaanisti ja asiakohtaisesti.

*— — on sitte ehkä enemmän jonkun asian ympärille muodostettavia ryhmiä tai joka on sit tämmöinen lyhytkestoisempi. Tavataan jonkun asian tiimoilta ja sit se on ohi.*  
*— — Vois sanoa, et tämmöset niin sanotut epävirallisemmat verkostot toki toimii, että aina, kun on jotain ihmeteltävää niin kyllä sitä sitten äkkiä rimpauttaa tai pistää postia tohon ympäristöön, et mites teillä tää asia on hoidettu, että sen kaltainen yhteistyö ja verkosto kyllä toimii aktiivisesti. (H18)*

*Toinen puoli on ihan sitä vapaaehtoista, niin kun arjessa tapahtuvaa keskinäistä ajatuksenvaihtoa, soittelua. Syntyy ystävyyksiä, kollegaluottamussuhteita. — — jos mulle tulee semmonen kohta, että nyt pitäisi pannua vähän tyhjentää, niin mä tiedän kaksi, kolme numeroa, jonne mä voin soittaa. Ja sit käydään hyvä keskustelu. (H14)*

Verkostoyhteistyö voi olla myös pitkäkestoisempaa, jolloin jonkin asian ympärille rakentuu työryhmä tai työpari. Tällöin yhdessä tekeminen on tavoitteellisempaa ja pitkäjänteisempää, yhteisten tavoitteiden rakentamista professioiden tasolla. Vaikka seudun kaupungeilla olisi esimerkiksi kuntaliitosprosessien tai muiden syiden vuoksi kuntien välisiä poliittisia jännitteitä, sosiaali- ja terveysjohtajien välisiin suhteisiin niillä ei koeta olevan vaikutusta.

*Mun mielestä se semmonen poliittinen eripuraisuus tai erilaiset näkökulmat — — ei se vaikuta kuitenkaan siihen, et miten me tehdään virkamiehinä työtä ja jaetaan tietoa ja halutaan viedä asioita yhdessä eteenpäin, ne on niin eri tasolla olevia ne asiat. (H18)*

Kuntien kesken on käytössä myös vakiintuneita virallisia valmistelufoorumeja, jotka voivat liittyä esimerkiksi seudulliseen rakennemuutokseen tai palvelujen kehittämiseen. Sosiaalialan osaamiskeskuksella on osassa maakunnista vahva rooli yhteistyön koordinoijana ja sosiaali- ja terveysjohtajien verkostomaisen yhteistyön organisoijana. Vastaavasti sairaanhoitopiirillä on verkostoja terveysjohdon yhteistyön tukena. Virallisten foorumeiden tapauksia voi olla useasti vuoden aikana, ja osassa foorumeista tehdään konkreettisia yhteisiä linjauksia. Tällainen foorumi on muun muassa erikoissairaanhoidon ohjaamiseen luotu tilaajarengas, jossa seudun johtajat neuvottelevat erikoissairaanhoidon palvelujen käytöstä ja seuraavat kaupungin sopimuksen toteutumista.

Osa nuoremista johtajista, joilla kokemus seutuyhteistyöstä ja verkostoista on ohut, toivoo kuitenkin enemmän virallisia yhteistyöfoorumeita, jotka auttaisivat konkreettisesti tavoitteiden saavuttamisessa. Verkostojen muodostaminen ja niihin mukaan pääseminen on johtajauran alkuvaiheessa tai työpaikan muutoksen vuoksi mahdollisesti helpompaa, jos verkostolla on legitiimi asema.

Aktiivisesti kuntaverkostoissa viestivät sosiaali- ja terveysjohtajat kuvaavat itseään ”yhteisen ymmärryksen etsijöiksi” ja ”verkon kokoajiksi”. Verkoston kokoajan ja johtajan rooli lankeaa usein maakunnan keskustaajungin viranhaltijoiden tehtäväksi. He toimivat ”keskusteluttajina” ja ”yhteensovittajina”. Keskustaajungin rooliin koetaan kohdistuvan kaikilla kaupunkiseuduilla kritiikkiä. Vaikka kaikilla pienempienkin kuntien edustajilla olisi yhteistyössä vahva ääni, keskustaajungin viranhaltijalle tulee usein vetovastuu työskentelystä asemavaltuutuksen perusteella. Monissa tilanteissa se on kaupungin poliittisen tai yleisjohton erikseen sopima, jolloin toimialan johtajat voivat käydä käsiksi käytännön työhön ja siirtää vastuun työnjaosta poliittiselle tai kaupungin virkamiesjohdolle.

*No ainahan se on vähän tässä, että – – – (keskustaajunki, EK) yrittää hallita ja muut vähän valittaa. Se on enemmän tällöinen kuntakohtainen, enemmän yleisen tason. Mä luulen, et ne on tykänny vaan, kun me ollaan otettu se veturivastuu siitä. Eipä ne oo sitä halunnu. (H11)*

*En mä ittekään halua olla päällepäsmäri ja olla ottamassa sitä roolia eikä mulla oo ollu mitään mandaattia ottaa. Se pitää olla noitten herrojen sopima ensiksi. Siinä on tää asetelma, että meiltä toivotaan ja odotetaan näissä kiperissä tilanteissa aina enemmän kun ehkä meillä olis varaa antaa, mutta se on semmesta taiteilua. (H12)*

Seutuyhteistyö on haastavaa, sillä se ei ole tarkkaan rajattua eikä muodollisesti säänneltyä. Se on usein verkoston ja vetäjänsä näköistä, osin myös henkilöön sidottua. Yksi johtajista totesikin, että ”olisi hallinnollisbyrokraattisesti helpompaa” tehdä kuntaliitos kuin järjestää palveluja ympäristökuntien kanssa yhteistyössä. Pienemmille kunnille erilaisilla kuntien yhteistyömuodoilla arvellaan olevan isompi merkitys kuin keskustaajungille.

Lähes kaikki isot kaupungit tekevät myös kehittämishankkeissa yhteistyötä, jolloin mukana voi olla kuntia ja muita toimijoita eri puolelta Suomea. Viranhaltijat myös vierailevat muissa kaupungeissa tai maissa esimerkiksi johtoryhmien tai lautakuntien kanssa, jolloin tavoitteena voi olla oppia toisten hyvistä käytännöistä ja etsiä uusia ajatuksia palvelujen ja hallinnon kehittämiseen. Kuntaliiton ja ministeriöiden ylläpitämät verkostot saavat kiitosta lähinnä kokeneimmilta johtajilta, joille on ollut työuralla tärkeää osallistua ja vaikuttaa myös valtakunnallisesti. Nämä verkostot eivät välttämättä kiinnostaa kaikkia samalla tavalla. Verkostomaisen työskentelyn toimintatavat voivat myös turhauttaa, kuten eräs kokeneista johtajista totesi:

*– – – Mutta ei minun seuraajani kokenu siitä mitään. Hän sanoi, että ei hän viitsi semmosessa tyhjään aikasessa ompeluseurassa istua. (H17)*

Suhde sairaanhoitopiirin kuntayhtymään on aineiston valossa pääasiassa täynnä erilaisia ristiriitoja, ja viestintä sairaanhoitopiirin suuntaan rakentuu aineistossa kielteisessä sävyssä. Suhde on myös useimmiten yksisuuntainen. Tiedottamisena tai neuvottelemisena rakentuvaa viestintää on joko sairaanhoitopiiristä kaupunkiin tai kaupungista sairaanhoitopiiriin, mutta viestintä ei rakennu vuorovaikutuksessa tai yhteisymmärryksessä. Pääosin kyse on edunvalvontaan keskittyvästä vaikuttamisesta. Myönteiset maininnat sairaanhoitopiiristä kytkeytyvät joko hyviin ja pitkäaikaisiin henkilösuhteisiin tai paikantuvat erityisesti psykiatrian piirissä tapahtuvaan yhteistyöhön. Muutamat johtajista mainitsevat olevansa erikoissairaanhoidosta asemansa vuoksi etäällä ja pitävänsä suhdetta sairaanhoitopiiriin neutraalina ”kaupankäyntisuhteena”. Isoille kaupungeille onkin tyypillistä, että erikoissairaanhoitoa johdetaan tilaaja- tai yleisjohdosta, jolloin oman perusterveydenhuollon johdon rajapinnat erikoissairaanhoitoon jäävät asiakasprosessien ja ammattilaisten välisen vuorovaikutuksen tasolle. Tällä tasolla yhteistyö toimii, mutta johtajan roolissa sairaanhoitopiirin päätöksenteosta ja ohjauksesta ollaan kaukana. Osalla haastatelluista tuntuikin olevan yhteistyöstä enemmän näkemyksiä kuin kokemuksia. Näin mielikuva erikoissairaanhoidon kuntayhtymästä on rakentunut välillisesti toisten henkilöiden kertomusten tai julkisuuden avulla.

Johtajien mielestä sairaanhoitopiirin ja kaupungin väliltä puuttuu yhteinen kieli sekä yhteiset näkemykset ja tavoitteet. Sairaanhoitopiiri ”elää omaa elämäänsä”, eikä siihen voi vaikuttaa. Ison kaupunkiomistajan ääni ei kuntayhtymämuodossa kuulu riittävästi, ja kuntayhtymää pidetään vaikeasti ohjattavana.

*Mä en tykkää kuntayhtymistä johtamisen organisaatioina. – – Siinä hirvittää se, että pienet kunnat saa isomman roolin päätöksenteossa. Poliittinen johtaminen karkaa tavallaan demokraattisesti valituista päättäjistä. (H19)*

Samanlaista puhetta ei kuitenkaan ilmene kehitysvammahuollon kuntayhtymän yhteydessä niiltä osin kuin se osassa tutkimuskaupungeista edelleen on oma yhtymänsä. Kehitysvammahuollossakin on ollut omia vaikeuksiaan, mutta haasteet ilmenevät nykyään pääasiassa yksittäisten asiakkaiden tasolla.

*Piikki ei oo auki, mutta me ollaan päästy yhteisymmärrykseen. (H12)*

Sairaanhoitopiirien yhteistyössä sen sijaan nähdään heikkouksia, joita kuvataan ”osaoptimoinniksi” ja ”kissanhännänvedoksi”. Erityisesti rahankäyttöön suhtaudutaan kriittisesti. Sairaanhoitopiiri nähdään johtajien mukaan ”rahansyöjänä”, ja se on ”valtio valtiossa”, jonka ei tarvitse kuunnella edes omistajiensa ääntä.

*Kyllähän sairaanhoitopiirillä on perinteisesti ollu aika kovat korvat. Eivät he kuntien talousahdinkoa ole kyllä paljon kunnioittaneet ainakaan teoissa. (H17)*

Sairaanhoitopiirin toimintatavat ovat johtajien mielestä saaneet kehittyä rauhassa, kun suuret kaupungit eivät ole puuttuneet toimintaan tai johtamiseen. Maallikkopäättäjien ei nähdä kykenevän vaikuttamaan riittävästi siihen, mitä sairaanhoitopiiri tekee. Sairaan-

hoitopiirin kuntayhtymiä ja niiden sisällä toimivia sairaaloita johtavat vahvat professiot, ja taustalla on lain suoma mandaatti. Sosiaali- ja terveysjohtajien on vaikea kyseenalaistaa erikoissairaanhoidon toimintaa ja hyväksyä melko hierarkkista mutta silti normeihin pohjautuvaa palvelujen järjestämistapaa.

*Kyllähän meillä sairaanhoitopiirin kanssa on välillä ollu semmosta, että mä en oo kauheesti tykänny siitä niiden tavasta formuloida sitä ongelmaa. Kun yhdessä vaiheessa suurin ongelma oli se, että me alibudjetoidaan. Ja tietysti heidän näkökulmastaan me varmaan alibudjetoidaan. Mutta siis jos me ollaan semmosessa tilanteessa, että julkinen raha vähenee, niin kaikkienhan niihin talkoisiin pitää osallistua eikä se oo kauheen viisasta asiakashallintaa syyttää rahoittajaa alibudjetoinnista. Vähän jotenkin yhteisempi ja luovempi sen viestin pitäis olla, mutta tietysti kun on monta organisaatioo ja monta taloo, niin viestit on aina mitä on. (H6)*

*– – – sairaanhoitopiirin hallituksessa, jotka on siis maallikkoja niin kyllähän se on hirvittävän vaikee sanoa taas asiantuntijoille vastaan, jos he ny vaan ilmottaa, että kyllä tämä sydänlääkäri nyt on saatava tänne, että muuten käy näin. Sehän on aika mahdoton tehtävä. Tavallaan meidänhän pitäis pystyä siellä sanomaan, että alkää nyt, että nyt ei tarvita. (H13)*

*– – – siellä sisälläkin se semmonen yhteistyön tekemisen kankeus. Minusta se välittyy jotenkin tänne meihinkin ja se välittyy myös osin semmosena, että ne määräälee meitä tuolla asiakasrajapinnassa. (H12)*

Kuten yhden johtajan puheesta ilmenee, rahankäyttöä peilataan oman kaupungin toimintatapoihin ja käytäntöihin. Näiden käytäntöjen erot kirpaisevat erityisesti silloin, kun puhutaan henkilöstön etuuksista:

*Täällä mennään ja käydään joululomalla ja tullaan töihin. Ei täällä mitään hiljentymistä oo eikä laskeutumista. Höpöhöpö! Ehkä jossakin yksiköissä, salaa ostetaan sitte torttukahveja, että kun ei niitäkään saa talon piikkiin juoda. Siellä on joululounaat isolle väelle ja on sitä ja tätä hyvää ja joulukonserttia. Ja heti, kun on joku koulutus, jonka työnantaja maksaa niin heti kuus prosenttia palkkaa lisää – – – Nää on hirveen ärsyttäviä, kun täällä pitää olla niin sitten siipiä myöten. Sitte me kuitenkin maksetaan tää kaikki. (H12)*

Pääsääntöisesti käytännön klinisen toiminnan yhteistyön eri ammattilaisten kesken nähdään toimivan johtajatasen yhteistyötä paremmin, koska käytännön yhteistyössä puhutaan harvemmin rahasta. Niissä pöydissä, joissa puolestaan puhutaan erikoissairaanhoidon rahasta, sosiaali- ja terveysjohtajista vain harva on mukana. Käytännössä merkittävä osa sosiaali- ja terveysjohtajien sisällöllisen johtamisen ja yhteistyön alueesta linjataankin foorumeilla, joissa he eivät itse ole mukana. Tilaa- ja tuottajamallissa tilaaja- ja johtajilla on erityinen asema, jossa he kokevat osallisuutta sairaanhoitopiirin ohjauksessa ja tavoitteiden muodostamisessa, mutta hekin ovat hyvin kriittisiä.

Kaikilla haastatelluilla tilaaja- ja tuottajakaupunkien tilaaja- ja johtajilla on joko sosiaalihuollon tai hallintotieteen koulutus, ja osa heidän kritiikistään on kohdistettu lääkäriprofes-

sioon. Sairaanhoitopiirien organisaatiokulttuuri on haastateltavien mielestä erityisen hierarkkinen. Erät sosiaalialalla pitkään toimineet johtajat toivat esille, että kaupungeissa on matala kynnyks lähestyä eri ammattilaisia ja päättäjiä, mutta erikoissairaanhoidossa asia on toisin. Jotkut johtajat ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa siihen, miten eri professiot asemoituvat erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa, ja millaista viestiä opiskelijat kertovat kokemuksistaan erikoissairaanhoidossa.

Erikoissairaanhoidon ja kaupunkien sosiaalipalvelujen välinen yhteys rakentuu lähes kaikkien johtajien puheessa ohueksi, ja siitä kannetaan huolta etenkin tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja integraatiotavoitetta ajatellen. Joidenkin mielestä vaikeuksien taustalla vaikuttavat laajemmin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon erilaiset organisaatiokulttuurit.

*Terveydenhuollon osalta tuntuu, että se on tosi vaikeeta päästä niihin semmisiin yhteisiin keskusteluihin siitä, että mitä tehdään ja mikä on järkevää. Se erikoissairaanhoidon rajapinta on vaikee. Sosiaalipalveluissa se on jotenkin ollut huomattavasti paljon helpompaa. Luulis, että sekin vois yhdistää sitten näitä perusterveydenhuollon palveluja, että kun olisi yhteinen viholinen (eli sairaanhoitopiiri, EK), mutta kun ei se vaan. (H2)*

*Kyllä tää sosiaalipuolen ja tällaisen erikoissairaanhoidon yhteinen viestintä ja yhteiset foorumit niin kyllä se keinoilla kantimilla tuntuu olevan isossa osassa kuntia, et siitä jotenkin se yhteinen kieli puuttuu kyllä. – – Kun sitä sote-kuviota haetaan niin yks keskeisin haaste, että miten siinä päästään aidosti siihen yhteiseen tekemiseen, et löydetään se yhteinen kieli ja ruvetaan katkoa sitä kokonaisuutta eikä vaan siitä omasta vinkkelistä. (H18)*

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyön esteinä nähdään myös erilaiset ihmiskäsitykset. Tämä vaikuttaa työorientaatioon ja yhteisen kielen puutteeseen. Profiessioiden välisiä rajoja pidetään varsin tiukkoina, mikä on ongelmallista asiakkaan palvelun näkökulmasta.

*– – – että ollaanko me suhteessa siihen ihmiseen, kansalaisen elämäntilanteeseen, ollaanko me samalla puolella, vai ollaanko me eri puolilla. Onko meillä yhteinen tavoite. Ja vaikka meillä olisi yhteinen tavoite, niin ollaanko me siinä jotenkin vastapalvelureita. Siitä mun mielestä tässä on nyt ollut vuosikymmenien ajan kysymys. Jossakin se menee aivan sujuvasti, joissakin se näkyy paljon vaikeampana. (H14)*

Vastakkainasettelu kaupungin ja sairaanhoitopiirin välillä heijastuu helposti myös mediajulkisuuteen. Erikoissairaanhoidon mediavaikuttamiseen oli joissakin kaupungeissa kiinnitetty huomiota. Paheksuntaa herättää erityisesti kuolemanpelon hyväksi käyttäminen.

*Sairaanhoitopiiri vähän poikkeaa sinänsä, koska sehän on tavallaan – – – tilaaja ja tuottaja samoissa housuissa. He ovat vähän eri asemassa, että sen tähden heillä varmasti on aika paljon aktiivisempi tiedotuspolitiikka. Ja kyllä he osaavat mediaa hyväksikäyttää. – – – kaupunki kovasti koetti painostaa, että sairaanhoitopiirinkin pitäis*



*opetella säästämään. Ja koetettiin leikata niitten tilausta – – – niin heti seuraavana päivänä oli jo otsikot lehdessä, että kaupunki vähentää lasten tehohoitoa ja syöpäpotilaitten pahoinvointilääkkeitä. (H17)*

## Teoreettinen peili

Palvelutuotannon yhteishankkeet sekä ammatillinen vertaistuki ja sparraus ovat keskeisiä kaupunkiseutujen sosiaali- ja terveysjohtajien yhteistyöfunktioita, jotka ilmenevät myös kuntien ylimmän johdon tasolla (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 82–84). Koska tutkimuksen kaupungit ovat omalla seudullaan selkeästi suurimpia, haetaan vertaistukea myös saman kokoluokan kaupungeista eri puolilta Suomea. Vertaistuen avulla myös sosiaali- ja terveysjohtaja voi suhteuttaa eteen tulevia pulmia ja kaupungin ilmiöitä muiden vastaavien kaupunkien tilanteisiin hakien samalla selkänöjää omille ratkaisuilleen. Palvelutuotannon yhteistyötä ei tehdä välttämättä isojen kaupunkien omista tarpeista tai intresseistä, vaan valtion linjaukset ja pienempien naapurikuntien tarpeet vaikuttavat niin ikään yhteistyön sisältöön ja syvyyteen. Myös kaupunkien sisäisissä asioissa halutaan usein kuulla seudun kuntien näkemyksiä vakiintuneilla yhteistyöfoorumeilla. Kuten kuntajohtajia koskevassa tutkimuksessa on havaittu, erityisen kuormittavaksi voidaan kokea sellaiset tilanteet, joissa kaupungin taloudelliset tai toiminnalliset muutokset edellyttävät toimenpiteitä myös seudun muilta kunnilta (emt., 84). Yhteistyö voi olla kuormittavaa myös luottamuksen ylläpitämisen näkökulmasta: seudun kuntia kookkaamman keskustaupungin viranhaltija toimii usein kaupungin yhteistyökyvyn symbolina ja käyntikorttina, jolloin hienotunteisuudesta ja diplomaattisuudesta tulee onnistuneen yhteistyön ensimmäinen ehto (emt., 86). Myös sosiaali- ja terveysjohtajat viestivät kollegaverkostoissaan tässä varovaisuuden, nöyryyden ja dominoinnin välimaastossa.

Kuntayhteistyön rajapinnassa sosiaali- ja terveysjohtajat toteuttavat ja yhdistävät verkostojohtamisen eri strategioita sen mukaan, mikä yhteistyön tarkoitus on (Edelenbos & van Buuren & Klijn 2012, 132). Johtajat luovat verkostoissa toiminnalle sisältöjä, joiden tavoitteena on esimerkiksi uuden seudullisen palvelumallin käyttöönotto tai palvelukriteerien yhtenäistäminen. Lisäksi keskustaupunkien johtajat joutuvat usein järjestelyvastuuseen verkoston rakenteista. Yhteistyö saatetaan käynnistää projektiluonteisesti ylimmän virkamiesjohdon tai poliittisen johdon toimeksiannosta, tai se voi olla pysyvä rakenne vakiintuneine sääntöineen ja käytäntöineen. Fasilitetit tulevat usein ison kaupungin hallinnosta. Keskustaupungin sosiaali- ja terveysjohtaja toimiikin usein rajaorganisaation palveluksessa kumppanuuksien synnyttäjänä ja fasilitoijana (Morse 2010).

Keskustaupunkien sosiaali- ja terveysjohtajat toimivat eri tavoin rajarooleissa, joissa avataan rajoja luomalla ja johtamalla toimijoiden välisiä suhteita. Yhteistyö kuntien välillä ilmenee niin asiakohdaisen projektijohtamisen kuin dynaamisen prosessijohtamisenkin kehyksissä. Poliittisesti ohjatuissa seutuyhteistyön hankkeissa johtajat pitäytyvät kuitenkin melko tiukasti asetetuissa tavoitteissa, mikä on havaittu teknisen toimialan hankkeissa



olleen julkisjohtajille leimallista. Aktiivinen verkostojohtaminen onkin yhdistetty tehokkaaseen ja tulokselliseen johtamiseen. Se on hyvin henkilösidonnaista ja vie paljon aikaa, jotta luottamus verkoston jäsenten keskuudessa saavutetaan. (Edelenbos & van Buuren & Klijn 2012, 154–156.) Vahvan luottamuksen ilmapiirissä sosiaali- ja terveysjohtajien kunta-verkostojen vertaisuuden funktio korostuu.

Sosiaali- ja terveysjohtajien viestintä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien poikkeaa verkostomaisesta kuntayhteistyöstä, ja viestinnällinen johtajuus rakentuukin enemmän hierarkkisen johtamisen ja mielikuvien varaan. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymämuotoista hallintajärjestelmää on kuntakentässä kritisoitu pitkään monin eri tavoin. Kuntien ja sairaanhoitopiirien suhde on kuitenkin muodostunut lähes asemasotaan verrattavaksi jännitteeksi (Karila 2014, 227) ja sairaanhoitopiirejä on yleisesti pidetty kuntien ”syllykuppeina” (Mykkänen 2012, 15). Sairaanhoitopiirin näkökulmasta kuntajohdosta onkin muodostunut vihajoukko eli ns. hateholder (Canel & Luoma-aho 2018, 261; Luoma-aho 2015). Päinvastoin kuin luottamusta ja sosiaalista pääomaa rakentava luottojoukko eli faithholder, vihajoukko levittää pahantahtoisuutta, koska se kokee puutteita osallistumisessa, kuuntelussa ja omien tarpeidensa huomioon ottamisessa.

Pääasiassa talouden ja toiminnan ohjaustunteeseen (Airaksinen 2012, 21) kietoutunutta kuntien ja sairaanhoitopiirien välistä suhdetta on yritetty ratkaista monin tavoin, eikä se olekaan ollut muuttumaton tai irti hallinnon muutoksesta ja ismeistä, kuten managerialismista ja tulosjohtamisesta. Erityisesti 1990-luvun sopimusohjaushankkeilla yritettiin saada muutosta kuntien ja sairaanhoitopiirien suhteeseen. Muun muassa Idänpään-Heikkilän (2007) ja Ihalaisen (2007) mukaan sairaanhoitopiirin ja kuntien välisillä palvelusopimuksilla on ollut vaikeaa vaikuttaa erikoissairaanhoidon professioiden jokapäiväiseen kliiniseen potilastyöhön, jossa valtaosa erikoissairaanhoidon kustannuksista syntyy. Tämä Karilankin (2014) esillä pitämä ongelma on myös sosiaali- ja terveysjohtajien haastattelujen perusteella edelleen ajankohtainen. Ilmiö kietoutuu tiiviisti sairaanhoitopiirejä koskevaan budjettiharhan ja alibudjetoinnin käsitteisiin, joilla kuvataan ihanteellisen budjetoinnin ja budjetointiin osallistuvien tahojen esitysten välistä poikkeamaa. Karilan, Vakkurin ja Lehdon (2017) mukaan kuntien ja sairaanhoitopiirin toimintatavoissa ilmentyvät erot johtuvat yleisten epävarmuuden hallintaan liittyvien käyttäytymismallien lisäksi erikoissairaanhoidon vahvasta asemasta ja pitkälle institutionalisoituneesta luonteesta. Niin ikään ne pohjautuvat poliittisen, hallinnollisen ja kliinisen johtamisen keskinäisissä suhteissa esiintyviin ongelmiin. Budjettiharhaa syventävät muun muassa omistajaohjauksesta tuleva ristiriitainen ohjaus ja osapuolten välinen epäluottamus. Epäluottamus kumpuaa budjetien toteutumisen ja kuntien kanssa tehtyjen sopimusten sekä muiden välipuheiden petämisestä, mikä osaltaan liittyy terveydenhuollolle ominaiseen ennakkoinnin vaikeuteen (emt., 48–49). Sosiaali- ja terveysjohtajat tunnistavatkin yleisjohdon ja päättäjiä keskuudessa olevan hallinnan tunteen puutteen, mikä johtuu myös hankalasti ennakoitavasta palvelutarpeesta. Se on osittain tuttua toimialalla kaupungin sisällä. Vastaavasti hierarkkinen

ja managerialistinen erikoissairaanhoidon johtamistapa asettaa haasteita erityisesti verkostomaisesti toimiville sosiaali- ja terveysjohtajille (Korpela 2017; Virtanen 2014).

Sairaanhoitopiirien ohjaustunteeseen vaikuttaa omistajapohjan laajuus, jolloin sairaanhoitopiirillä on monta ”isäntää”. Omistajakuntien ja luottamushenkilöiden intressit voivat vaihdella poliittisten voimasuhteiden ja professionaalisen asiantuntemuksen sekä maantieteellisen aseman mukaan (Airaksinen 2012, 22–27). Lisäksi on merkille pantavaa, että kunnat ovat siirtäneet monia perusterveydenhuollossa aiemmin järjestettyjä palveluja, kuten päivystystä ja laboratoriopalveluja, sairaanhoitopiirien vastuulle, jolloin sairaanhoitopiirin tuotannon osuus kuntien kokonaismenoista on kasvanut. Näin niistä on tullut julkisuudenkin kannalta yhä kiinnostavampi kokonaisuus (emt., 225–226). Näin on käynyt myös tässä tutkimuksessa mukana olevissa kaupungeissa. Etenkin ensihoito- ja päivystyspalvelut koskettavat merkittävää osaa suurten kaupunkien asukkaista, jolloin maakunnalliset kokonaisratkaisut ovat myös entistä suuremman huomion kohteena.

Poliittisten päättäjien asema sairaanhoitopiirejä koskevassa kokonaisuudessa ei ole yhtään helpompi. Kuten Hood (2007) arvioi, poliittiset päättäjät arvioivat kiistanalaisia ehdotuksia varovaisesti oman luottamuspääomansa menettämisen pelossa. Voimakas kriittisyys voi tuottaa kielteistä julkisuutta, jolla on vastaavasti vaikutuksia päättäjän henkilökohtaiseen maineeseen. Päätöksentekoa ohjaakin tällaisissa tilanteissa moitteen välttäminen, jolloin tärkeät päätökset voivat siirtyä tai vastuu päätösten sisällöstä hämärtyy. Lopulta kukaan ei tiedä, kuka päätöksistä on tosiasiasa vastuussa.

Sairaanhoitopiirien legitimitetti – ja etenkin sen vaje – on ollut yksi sysäys sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmistelulle. Kokemus legitimitetin puutteesta kärsivästä hallintarakenteesta voi sysätä käyntiin merkittäviäkin muutoksia. Kuten Härkönen, Nyholm, Haveri ja Airaksinen (2015, 20–22) toteavat, normit ja historiaan pohjautuva hallintojärjestelmä vaikuttavat siihen, millaista hallinnan tasoa pidetään legitimiinä, ja millaisille toimijoille valta asettuu. Niinpä legitimaatio syntyy ja kuolee erityisesti eri hallinnan tasojen itsenäisyyteen, asemaan ja suhteisiin liittyvien seikkojen myötä. Legitimitetivaje on ollut sairaanhoitopiirien ja kuntien välillä pitkään, ja se on syntynyt todennäköisesti jo sairaanhoitopiirien uuden hallintarakenteen syntyessä. Kun kunnat ovat kokeneet oman asemansa sairaanhoitopiirejä heikommaksi, sairaanhoitopiirien epälegitiimi ja kielteinen asema on syventynyt tavalla kuin metropolihallintoa koskevassa tutkimuksessa on havaittu uusien rakenteiden ja kuntien suhteelle käyneen. Rahoituksesta käytävä keskustelu on tällaisessa yhteydessä varsin yleinen pintaan nouseva ilmiö. Sairaanhoitopiirienkin rahoitus on uhannut vanhan perustason rahoituspohjaa. Tämä on vastaavasti johtanut haluttomuuteen tehdä hyvinkin tarpeellisiksi koettuja laajamittaisia uudistuksia perustason palvelujärjestelmään. Aseman ja vallan aito luovuttaminen uusille rakenteille voi tässä valossa koitua haastavaksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Legitimitetin on todettu kytkeytyvän vahvemmin edustukselliseen demokratiaan ja hierarkioihin kuin tehokkuuteen ja verkostoihin. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tul-taneen käymään kamppailua demokratian ja tehokkuuden välillä. Erikoissairaanhoidon

hallintatavan uudistaminen ei näin ollen ole tasapainoilua pelkästään hallinnan kannalta keskeisten toimijoiden välillä vaan koko sosiaali- ja terveydenhuollon hallintajärjestelmän kehittämiseen osallistuvien tahojen kesken.

Sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon että sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon välinen viestinnällinen kuilu kertoo organisaatioiden kulttuurieroista, joilla on pitkä historia ja joiden muuttaminen on hidasta. Sosiaali- ja terveyspalvelut toimivat käytännössä monin tavoin erillään, vaikka ne olisivat hallinnollisesti yhdistettyinä. Niillä kummallakin on rajapintoja myös muihin toimialoihin, organisaatioihin ja asiakkuuksiin. Organisaatiokulttuuristen syiden ja rinnakkaisten johtamisjärjestelmien on havaittu sosiaali- ja terveydenhuollossa hankaloittavan vuorovaikutussuhteiden kehittymistä. Tämä on aiemmissakin tutkimuksissa ilmennyt muun muassa ammattien välisen kunnioituksen ja hyväksynnän puutteena organisaation eri tasoilla. Keskinäisen yhteisymmärryksen ja luottamuksen puute on heikentänyt muun muassa henkilöstöltä tulevien kehittämisideoiden hyödyntämistä tai merkittävien organisaatiotason muutosten toimeenpanoa. (Airaksinen & Tolkki & Laine 2011, 54.) Kuntien ja kuntayhtymän välillä usein ilmenevään viestinnälliseen kuiluun on kuitenkin pystytty vaikuttamaan muun muassa hyödyntämällä kuntayhtymän omia viranhaltijoita asiantuntijoina ja tiedon tuottajina kuntien päätöksentekoelementeissä. Niin ikään kunnanhallitusten jäsenten osallistuminen päättäjinä kuntayhtymien hallintoon on lisännyt tiedonkulkua kuntayhtymän ja kuntien välillä. (Emt., 26–27.) Nämä keinot ovat jääneet tutkimuskaupungeissa verrattain pieneen rooliin ja harvakseltaan hyödynnetyiksi.

Rajapintojen hallinnassa erilaisuuden sietämisen sekä vuorovaikutuksen ja viestinnän hyödyntämisen taidot muodostuvat keskeisiksi haasteiksi. Virtanen ja Stenvall (2014, 120–140) toteavat, että työnjaon perusteella eriytyssä ja sopimuserusteisessa toimintaympäristössä haasteet pyrkivät kasaantumaan nimenomaan johtamisen rajapinnoille. Kuntien ja sairaanhoitopiirien välinen riippuvuus on vahva, joten tässä valossa luottamukseen perustuvan verkostomaisen ja vuorovaikutuksellisen hallinnan vahvistaminen olisi pitänyt vahvemmin olla keskinäisen viestinnän prioriteetti. Toimintaympäristön kompleksisuuden ja yhteisten asioiden monitulkintaisen luonteen ymmärtäminen voi auttaa yhteisten ratkaisujen saavuttamista (Karila & Lehto & Vakkuri 2014, 153). Pitkään valmisteltu maakuntapohjainen hallinnan malli voi tuoda ratkaisun myös niihin viestinnällisiin haasteisiin, jotka juontuvat kuntien heikkoudesta terveyspalvelujen järjestäjänä ja ohjaajana päämiehen roolissa. Tosin myös maakuntamalli voi synnyttää uusia rajapintoja uusine haasteineen (emt., 162). Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa erikoissairaanhoidon asema, organisaatiokulttuuri ja kulttuuriin keskeisesti vaikuttavat professiot näyttäisivät kuitenkin muodostavan keskeisen kitkaa aiheuttavan kokonaisuuden (Luukkonen 2018, 221).

## 4.6 Innovaatioiden ja palvelukunnan kehittäjä

Tässä luvussa käsitellään järjestöjen ja yritysten rajapintaa koskevan viestinnän rooleja ja kitkatekijöitä. Kokonaisuus on tiivistetty taulukoihin 10 ja 11. Järjestöt ja yritykset on käsitelty tässä raportoinnissa yhdessä erityisesti niihin kohdistuneiden keskinäisten rinnastusten (palveluntuottaja ja uudistumisen tuki) vuoksi. Niitä yhdistää myös se, ettei yhteistyössä ole erityisiä kitkaa aiheuttavia tai johtamista rajoittavia tekijöitä. Esiin tulevien ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun tarkastelen tarkemmin tämän luvun päätteeksi.

Taulukko 10. Viestinnän roolit ja kitkatekijät järjestöjen rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja Jaettujen tavoitteiden rakentaja Luotaaja Yhteisöllisyyden rakentaja Uudistaja ja kehittäjä	Tiedottaja Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Hankintaprosessin hallinnoija Valistaja	<i>Ei kitkatekijöitä</i>

Taulukko 11. Viestinnän roolit ja kitkatekijät yritysten rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Jaettujen tavoitteiden rakentaja Uudistaja ja kehittäjä Kumppanuuden rakentaja Luotaaja Verkostojen rakentaja	Hankintaprosessin hallinnoija Tiedon ja asiantuntijuuden tuottaja Vaikuttaja	<i>Ei kitkatekijöitä</i>

### Johtajien ääni

Sosiaali- ja terveysjohtajat tekevät yhteistyötä erilaisten järjestöjen kanssa. Haastateltavat itse määrittivät järjestörajapinnan koskemaan erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjä tai asukkaiden hyvinvointiin vaikuttavia muita kansalaisjärjestöjä, kuten asukasyhdistyksiä. Käytännössä kaikki työnantajan edustajat joutuvat toimimaan myös ammattijärjestöjen kanssa, mutta tämä yhteistyö mielletään enemmänkin kuuluvaksi yhteistoiminnalliseen prosessiin ja henkilöstöviestinnän alueelle kuin varsinaiseen kansalaisjärjestörajapintaan.

Yhteistyö järjestöjen ja sosiaali- ja terveysjohdon välillä rakentuu pääosin vuorovaikutteiseksi ja myönteiseksi eli yhteisymmärrystä ja jaettuja tavoitteita etsiväksi. Yhdenkään johtajan suhde järjestöihin ei näyttäydä kielteisessä tai ristiriitaisessa valossa. Järjestöjen

kautta johtajat luotaavat toimintaympäristössä ja erityisesti asiakasryhmissä tapahtuvia muutoksia. Järjestöiltä he saavat myös suoraa, kasvokkaista palautetta ja ehdotuksia palvelujärjestelmän kehittämiseksi osallistuessaan erilaisiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin esimerkiksi puhujina, kouluttajina tai vieraina. Vapaamuotoista ”juttelua” ja ideointia pidetään näissä yhteyksissä tärkeänä. Muodollisia tai virallisia yhteistyörakenteita järjestökentän kanssa tuodaan esille vähän. Osalla kaupungeista on kuitenkin säännöllisesti kokoontuvia foorumeita, jotka rakentuvat kohderyhmälähtöisesti ja on suunnattu esimerkiksi ikäihmisille. Ikäihmiset on tyypillisesti asiakasryhmä, joka yhdistää kaikki kaupungin toimialat.

Viestintä on kuitenkin osittain myös yksisuuntaista, jolloin johtaja kertoo toimivansa hankintaprosessissa palvelujen ostajana, tai kaupunki tiedottaa järjestöille erilaisia asioita. Esimerkiksi järjestöavustusten yhteydessä kaksisuuntaista vuorovaikutusta on käytännössä melko vähän, vaikka rahoitettavan toiminnan odotetaan yhä enemmän tukevan kaupungin strategiaa. Tilaa tuottamallista vastuu järjestöyhteistyöstä on pääasiassa tilaajalla, joka myöntää avustukset ja ostaa myös joiltakin järjestöiltä palveluja. Tilaa myös koordinoi järjestöyhteistyötä strategisella tasolla. Tällöin oman kaupungin oman tuotannon johtajalla on useimmiten varsin heikko yhteys järjestökenttään. Tuotannon toimipisteissä järjestöjen toiminta näyttäytyy esimerkiksi infopisteinä, julisteina tai esitteinä terveys- ja sosiaalialueiden auloissa. Tämän tyyppinenkin toiminta edellyttää yhteisymmärrystä toiminnan tavoitteista tuotannon johdon kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuminen on keskeinen ”sparrauksen” kohde järjestörajojen sisällä. Viestintä on silloin valjastettu myös olemassa olevien rakenteiden ja palvelujen kyseenalaistamiseen. Viestinnällä pyritään yhteisiin tavoitteisiin, jotka kytkeytyvät muun muassa terveyden edistämiseen tai syrjäytymisen ehkäisyyn. Terveyden edistämiseksi johtaja tukee perinteistä valistamisen tehtävää.

*Järjestökenttä on sinänsä vahva täällä ja semmoinen monipuolinen. Niin heidän kanssaan meillä on sitten ollut enemmän yhteistyötä ihan tämmöisessä sparrausmielessä. On käyty keskusteluja ja sparrattu, kohdattu yhteistä tulevaisuutta yhdessä. (H4)*

Viestintä järjestökentän kanssa on keino myös pohjustaa ikäviä muutoksia palveluverkossa tai etuuksissa. Esimerkiksi asukasyhdistysten tilaisuuksissa palveluverkon muutoksista saatetaan käydä rajuakin sananvaihtoa, kun lähipalvelut ovat vaarassa kadota omalta asuinalueelta. Yhdistys on tällöin kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisen yhteen tuoja, eräänlainen fasilitoija. Myös kaupunki voi olla järjestöjen yhteen saattaja.

Rooleista sopiminen tulee esille yhtenä järjestörajojen viestinnän tavoitteena. Johtajat näkevät järjestöjen toiminnan julkista palvelujärjestelmää tukevana ja täydentävänä toimintana. Ne tarjoavat kansalaisyhteiskunnan rooliin sopivaa vertaistukea ja yhdessä tekemistä. Tämän lisäksi järjestöillä nähdään olevan edunvalvontatehtäviä, jolloin järjestö ajaa jonkun asiakas- tai potilasryhmän asiaa. Tällöin saatetaan käsitellä esimerkiksi asiakkaiden tekemiä valituksia yhteistyössä. Kolmantena tehtävänä johtajat tunnistavat palveluntuottajan roolin, jolloin järjestörajojen lähenee yksityisten yritysten rajoja. Palveluntuottajan rooli on kasvanut viimeisten vuosien aikana, mikä on johtajien mukaan

heikentänyt järjestöjen muita osa-alueita. Toisaalta koko kaupungin mittasuhteissa järjestöjen tuottamat palvelut edustavat melko pientä osaa. Tilaja-tuottajamallissa ne voidaan tuotanto-organisaatiossa kuitenkin nähdä myös kilpailevana toimintana, jolloin kiinnostus yhteistyöhön edelleen vähenee.

Järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten heikentyminen nousee esille useiden johtajien puheissa. Taloudellinen tuki on yksi arvostuksen osoitus kaupungilta, mutta sen lisäksi järjestöt tarvitsevat myös johdon ja henkilöstön myönteisiä viestejä toiminnalleen.

*Vapaaehtoistyö on hirveen hyvä esimerkki siitä. Kyllä vapaaehtoisia voidaan välittää vaikka meidän palveluihin. Mutta jos meiltä ei tule tällaista hyväksyntäsignaalia sille, niin sittenhän se usein menee sellaiseksi ikäväksi. Eli ei se toimi, että tehdään hyvää työtä, mutta kukaan ei arvosta sitä. Tavallaan ylipäättänsä tällainen arvostuksen osoitus ja ne yhteiset toimintatavat, niin ne on aika tärkeitä siellä järjestöjen kans tekevässä yhteistyössä. (H9)*

*Järjestöillä on merkittävä rooli palveluntuottajina, mutta liian vähän arvostusta kansalaisjärjestöinä. Ja nyt tämä meidän markkinarakenne, joka tähän maahan on syntynyt ja vahvistumassa, niin se on ikävä kyllä ajanut monia järjestöjä enemmän palveluntuottajaksi, kun siihen vapaan kansalaistyön kautta tulevaisuuteen kansalaisjärjestötoiminnaksi, joka kokoaa ihmisiä joko tällaisena vertaisryhmänä tai ylipäättään vaikuttajaryhmänä yhteen. Ja se on vähän semmonen surullinen tarina, että se on vähän hyytynyt. Mä luulen, että järjestöillä on itselläänkin tässä vähän tällainen ambivalentti tilanne, että kumpi kylki edellä ajetaan. (H14)*

Yhteistyön ja vuorovaikutuksen määrään vaikuttaa joidenkin mielestä järjestöjen oma aktiivisuus. Osa johtajista on puolestaan itse mukana järjestötoiminnassa erilaisissa luottamustehtävissä, mikä vaikuttaa kiinnostukseen ja arvostukseen laajemminkin koko järjestökenttää kohtaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluja hankitaan suurissa kaupungeissa paljon yrityksiltä. Kaupungit ovat kilpailuttaneet erityisesti lastensuojelun laitospalveluja sekä vanhustenhuollon ja vammaisten asumispalveluja. Myös terveysasemien lääkäripalveluja ja yksityisiä erikoissairaanhoidon palveluja on hankittu suoraan tai palvelusetelillä vuosien aikana vaihtelevasti. Lisäksi hankitaan erilaisia pienempiä palvelukokonaisuuksia esimerkiksi lapsiperheiden ja nuorten palveluissa. Myös rekrytointiin käytetään erilaisia yrityksiä. Yhteistyötä on niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimittajien sekä taloushallintoa tuottavien yritysten kanssa.

Yritysten kanssa tehtävä yhteistyö rakentuu haastattelujen perusteella jakautuneesti. Neljällä johtajalla, jotka edustavat tilaja-tuottajamallissa kaupungin omaa tuotantoa, ei ole yhteistyötä yritysten kanssa lainkaan, tai se on hyvin vähäistä. Kaikki tilaaja-johtajat sen sijaan tekevät yhteistyötä aktiivisesti ja kokevat sen vuorovaikutteiseksi. He myös käytännössä edustavat palvelujen järjestäjää hankkien palvelut ja tekemällä tuotannosta sopimukset – niin omasta kuin ostetustakin. Muidenkin kuin tilaja-tuottajakaupunkien johtajien

kokemus yritysysteistyöstä on myönteinen, ja viestintä on pääosin jaettuun ymmärrykseen ja yhteisiin tavoitteisiin pyrkivää.

Yksisuuntainen toimintatapa, josta puuttuu yhteisiin tavoitteisiin ja jaettuihin merkityksiin pyrkivä viestintä, kytkeytyy pääasiassa palvelujen ostamiseen ja sopimusmenettelyihin, yksityisten palvelujen ohjaukseen ja valvontaan sekä tiedon hankintaan. Yritykset myös pyrkivät vaikuttamaan kaupunkeihin ja johtajiin, mikä koetaan yksisuuntaisena informointina tai vaikuttamistyonä. Vaikka siinä nähdään markkinointipyrkimyksiä, sitä ei välttämättä pidetä huonona asiana.

Vuorovaikutteinen johtamistyö yritysten kanssa rakentuu ideoinnin ja innovoinnin sekä uudistumisen tarpeista. Yritykset nähdään julkisen toiminnan sparraajina, jotka muotoilevat uusia palvelukonsepteja ja yrittävät ratkaista kaupunkien palvelutarpeita. Yritysysteistyössä myös luodetaan toiminta- ja yritys ympäristön muutoksia ja tunnustellaan markkinatilannetta.

*Jos joku nyt kuvittelee, että tässä johtamistyössä nää ideat kaikki tulee tässä omissa päässä, niin se on kyllä väärin. Jos on avoin ja käy sitä vuorovaikutusta yritysten kanssa, niin sieltähän ne ideat tulee. Ja sitten se, että kyllä tänä päivänä selkeästi tulee – – – yritysmaailmasta erinomaisia ajatuksia tulevaisuuden palveluista. (H9)*

Moni sosiaali- ja terveysjohtaja toimii samalla myös yritysverkoston kokoajana ja yhteen saattajana. Työ on haastavaa esimerkiksi tasapuolisuuden vaatimusten ja hankintalain säännösten vuoksi. Yhteistyötä pitää siksi suunnitella etukäteen.

*Se on kyllä tosi vaativaa työtä ja se pitää olla semmosta hirveen suunniteltua ja systemaattista. Ylipäänsä yritysverkoston ylläpitäminen, että sä tiedät, mitä siellä markkinoilla tapahtuu, niin sehän on oleellinen asia. – – – sit on tavallaan ylipäättänsä se verkostoyhteistyö, missä kehitetään yhdessä palveluja. (H9)*

Verkostoyhteistyön toinen puoli on se, että yritykset ymmärtäisivät, mitä kaupunki tekee. Taloudellisten reunaehtojen ja hankintasäännösten vuoksi kaupunki ei voi lähteä mukaan kaikkiin ideoihin, joita yritykset esittävät. Yritysysteistyön pitäisikin olla kaupungin strategian mukaista.

*Meillä oli neuvottelu yhden palveluntuottajan kanssa, ja todettiin, että kun meillä on tulossa kilpailutus, niin me yritetään päästä neuvottelumenettelyllä siitä kilpailutuksessa. – – – Kun meillä on nyt vaikka viisi palveluntuottajaa siinä, niin meidän täytyy koota teidät yhteen ja lähteä puhumaan siitä, että jos kaupunki nyt haluaa tilata teiltä näitä tukia, niin minkälaisia, kun on erilaisia käytäntöjä. Eli voidaanko me löytää joku yhteinen ymmärrys sille, että kaikki palveluntuottajat vähän näkisi sen, mitä täällä tehdään. (H10)*



## Teoreettinen peili

Toisin kuin kuntajohtajien kohdalla, sosiaali- ja terveysjohtajien intressi yritysyhteistyöhön ei rakennu kaupungin elinvoimatehtävän mukaisesti (Haveri & Airaksinen & Paananen 2013, 70). Pääasiallinen verkostojohtamisen fokus on palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Johtajat tiedostavat elinvoimajohtamisen yhteyden kaupunkilaisten työllisyyteen, hyvinvointiin ja uusien asukkaiden houkuttelemiseen, mutta se ei ole haastateltujen johtajien järjestö- tai yritysyhteistyötä määrittävä tekijä. Kaupungin kasvu merkitsee myös monille sosiaali- ja terveysjohtajalle palvelujen kasvavaa kysyntää, mikä tiukassa taloudellisessa tilanteessa näyttäytyy myös kielteisenä ilmiönä. Palvelujen hankintaa tehdään myös pakon edessä – työvoiman saatavuuden vaikeuduttua tai kaupungin omien taloudellisten edellytysten heikennyttyä. Kilpailu korkeasti koulutetusta työvoimasta on ollut merkittävä julkisen sektorin ja yksityisten yritysten yhteistyötä lisännyt tekijä erityisesti terveyspalveluissa (Lehto & Miettinen 2012; Tynkkynen & Lehto 2009).

Sosiaali- ja terveysjohtajien intressi järjestö- ja yritysyhteistyöhön kytkeytyy vahvasti myös tiedon hankintaan ja uudistumiseen. Päämies-agenttiteorioita hyödyntäneiden tutkimusten mukaan tietoa voidaan pitää myös hyödykkeenä, jolloin sekä kaupungeilla että yrityksillä on molemminpuolinen intressi tiedon hankintaan ja sen edellyttämään viestintään. Tieto ei kuitenkaan jakaudu tasa-arvoisesti. Tietoa voidaan myös vääristellä tai salata. Päämiehenä toimiva palvelujen hankkija tietää yleensä enemmän tavoitteista, joihin sopimuksilla pyritään. Koska viranhaltijat toimivat yhteistyössä markkinoiden ja asiakkaiden kanssa myös hankintaprosessin ulkopuolella, sosiaali- ja terveystoimen verkostomainen yhteistyökin kerryttää kaupungeissa tietoa yrityksistä ja niiden tuottamista palveluista. (Lundström 2011, 69–70, 196–197.)

Sosiaali- ja terveysjohtajat näkevät järjestöt tässä tutkimuksessa pääosin vertaistuen ja palvelujen tuottajina. Myös edunvalvonnan advokaattirooli tunnistetaan. Järjestöt rinnastetaan kuitenkin monin tavoin yrityksiin sopimusperusteisina ostopalvelujen tuottajina, mikä kuvastaa Suomessa 1980-luvulta alkanutta kehitystä, jossa erottelu järjestöjen ja yritysten välillä on vähentynyt. Järjestöjen aikaisempi asema kuntien kumppanina ja asiakkaiden palvelutarpeeseen pohjautuneet yhteiset intressit ovat heikentyneet kuntien lisääntyneen kilpailutuksen vuoksi. Järjestöjen asemaan on vaikutettu myös lainsäädännöllisillä tekijöillä, kuten Raha-automaattiyhdistyksen rahoitusta koskevalla uudistuksella vuonna 2001 sekä hankintalain muutoksella vuonna 2007. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen erityisluonteen ylläpitämiselle ei ole ollut poliittista tukea ja arvostusta, joten suhde järjestöihin rakentuu myös kunnissa yhä enemmän ostopalvelusuhteena. (Särkelä 2016, 320–328.) Jos sosiaali- ja terveysjärjestöt haluaisivat vahvistaa vertaistuki- ja edunvalvontaroolejaan, järjestöjen tulisi pyrkiä keskinäiseen yhteisymmärrykseen ja ihmisten tarpeista lähtevään toimintatapaan, jossa viestittäisiin muun muassa vahvalla sosiaali- ja terveystoiminnalla asiantuntemuksella (emt., 343).

Tässä tutkimuksessa haastatellut johtajat näkevät sekä yritykset että järjestöt tärkeinä toimintaympäristön luotaamista ja palvelujen kehittämistä ja innovaatiotoimintaa



edistävinä kumppaneina. Sosiaali- ja terveysjohtajuus näyttäytyy verkostoyhteistyössä innovaatioverkoston koollekutsujan ja vetäjän roolissa. Johtajuuden liikkumavara tässä vuorovaikutuksessa on pääsääntöisesti laaja, sillä yhteistyötä rajoittavia tekijöitä on vähän. Yhteistyötä rajoittaa lähinnä halu kohdella toimijoita yhdenvertaisesti ja tietoisuus kaupunkien rajallisista mahdollisuuksista tehdä yhteistyötä ostopalvelukontekstissa. On merkillä pantavaa, että tilaaja-tuottajamallissa tuotannon johtajina toimivien yhteistyöverkostot yritysten ja järjestöjen kanssa ovat heikkoja, sillä yhteistyö niiden kanssa nähdään tilaajalle kuuluvana vastuuna. Se heijastelee niiden rinnastamista ostopalvelutuotantoon eikä niinkään oppimisen, innovaatioiden ja kehittämisen funktioon (Jäppinen 2009, 206).

Julkisen toiminnan innovaatiotoimintaa on lähestytty aiemmin ulkoisen ja sisäisen innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Anttiroikon (2009, 279–283) mukaan ulkoinen innovaatiotoiminta korostaa julkisyhteisöjen roolia yksityisten yritysten ja kansalaisyhteiskunnan innovaatiotoiminnan tukijana ja innovoinnin painopiste on palveluissa. Erityisesti kansalaisyhteiskunnan kohdalla innovaatioihin on liitetty palvelujen yhteissuunnittelu ja -tuotanto (esim. Tuurnas 2016), jolloin asiakkaiden ja kuntalaisten osallisuudella ja vastuunotolla on merkittävä rooli. Vastaavasti sisäisellä innovaatiotoiminnalla tarkoitetaan niitä toimia, joita toteutetaan julkisyhteisöjen oman innovatiivisuuden ja innovaatiotoiminnan tukemiseksi. Sisäisessä innovaatiotoiminnassa erityisen kiinnostavia ovat organisaatioiden tehtävät ja niihin liittyvät vuorovaikutussuhteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa innovaatioiden ja kehittämisen perinne on pitkään pohjautunut ensisijaisesti sisäiseen asiantuntijuuteen, mutta tilanne on hiljalleen muuttunut (Hämäläinen & Jäppinen & Kivisaari 2011, 219). Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta myös innovaatiojohtaminen rakentuu yhä enemmän verkostomaisesti monitoimijaisissa ympäristöissä. Verkostojen fasilitointi metahallinnan muodossa tähtää toimijoiden osallistumiseen ja voimaantumiseen (Anttiroiko 2017; Sørensen & Torfing 2009). Osallistamalla yhteiskunnallisia toimijoita hallintaverkostot vahvistavat julkisen johtamisen legitimitettiä, joskin yhteistyö erilaisten toimijoiden kanssa on kustannustehokkuuden näkökulmasta usein kallista ja aikaa vievää (Sørensen & Torfing 2009, 237–240). Uudet sosiaalisen median teknologiat ovat tehneet siitä helpompaa mutta ovat olleet kuntien innovaatiotoiminnassa vielä melko pienessä roolissa (Anttiroiko 2009, 286).

Useissa tutkimuksissa vuosikymmenten ajan on koeteltu lineaarisen maailmankuvan mukaista ajattelutapaa, jossa tutkijat, asiantuntijat tai johtajat yksin loisivat tai perinteisin johtamisen keinoin saisivat aikaan innovaatioita. Kuten myös Anttiroiko (2009, 283) toteaa, innovaatiot eivät synny määräyksillä tai pakolla. Ne edellyttävät muun muassa spontaania innostusta, jota on vaikea saada aikaan perinteisen johtamisen keinoin. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon menneisyyttä tarkasteltaessa on syytä pitää mielessä, että monet kuntien hyvinvointipalvelut ovat syntyneet ensin järjestöjen innovaatioina ja tuottamina, ja siirtyneet vasta myöhemmin julkiseksi toiminnaksi (Särkelä 2016). Eri tutkimukset osoittavat, että menestyskekkäät innovaatiot perustuvat erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden luovaan ja jopa kaaokselta vaikuttavaan yhteistyöhön. Innovaatiot nähdään myös

aiempaa moniulotteisempana – ne eivät ole enää uusi laite tai palvelu vaan innovaatioiksi ymmärretään myös esimerkiksi uudenlaiset sosiaaliset suhteet, instituutiot ja identiteetit (Poutanen & Soliman & Ståhle 2016; Link & Siegel 2007). Ne syntyvät kompleksisissa evolutionaarisissa olosuhteissa, eivät niinkään ennakkoon tarkasti suunnitelluissa ja selkeästi johdettavissa prosesseissa.

Palveluinnovaatioille on tyypillistä, että ne syntyvät usein asiakaskokemuksen pohjalta ja ovat ennemminkin osa toiminnan kehittämistä kuin radikaaleja keksintöjä (Link & Siegel 2007, 89–95). Niiden syntymiseen vapaamuotoisella ja epävirallisella vuorovaikutuksella ja viestinnällä on suurempi merkitys kuin muodollisten foorumeiden aikana tapahtuvalla vuorovaikutuksella. Jotta maailma voi uudelleen järjestyä innovaatioiden syntymiseksi, verkoston toimijoiden väliselle viestinnälle on oltava riittävästi vapaata liikkumavaraa. (Leeuwis & Aarts 2011, 21–26.) Tätä kiinnostusta, tilaa ja vapautta haastatelluilla johtajilla on eri tavoin käytössään myös heidän johtamisensa liikkumavaraa määrittävien tekijöiden kautta. He toimivat jännitteisessä tilanteessa, jossa on yhtäältä kyse luovuudesta ja riskinotosta mutta toisaalta demokraattisesti säännelystä julkisesta toiminnasta. Tulevaisuuden julkisilta innovaatiojohtajilta odotetaankin sekä keskeisten sidosryhmien vuoropuhelua että laajempaa palvelu- ja politiikkakokonaisuuden koordinointia ja integraatiota (Virtanen & Stenvall 2014, 190; Anttiroiko 2009, 292).

### 4.7 Valtakunnallinen vaikuttaja ja kunnallisen intressin edunvalvoja

Valtiota koskevassa luvussa havainnollistetaan valtion kanssa tehtävään johtamistyöhön kytkeytyvää viestintää. Viestinnälliset roolit ja kitkatekijät on teemoiteltu ja kategorisoitu johtajien puheesta ja tiivistetty taulukkoon 12. Esille tulevia ilmiöitä tarkastellaan lopuksi aiemman tutkimuksen kontekstissa luvun lopussa liittäen ne hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.

Taulukko 12. Viestinnän roolit ja kitkatekijät valtion rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Uudistaja ja kehittäjä Verkostojen rakentaja Toimintatapojen kehittäjä	Valvonnan ja ohjauksen kohde Vaikuttaja Normien ja strategioiden toimeenpanija	<i>Luottamuksen ja keskinäisen ymmärryksen puute</i> <i>Yhteisen kielen puute</i> <i>Valtakamppailu</i> <i>Tavoitteiden ja käytännön ristiriita</i> <i>Etäisyys</i> <i>Poliittinen kulttuuri</i> <i>Tiedonsaannin ja avoimuuden puutteet</i>

## Johtajien ääni

Kaikilla tutkimukseen osallistuneilla sosiaali- ja terveysjohtajilla on näkemys yhteistyöstä valtion eri toimijoiden kanssa vaikka yhteistyön aktiivisuus vaihtelee. Osa johtajista on tehnyt aiemmin aktiivista yhteistyötä mutta jättäytynyt yhteistyöstä pois. Keskeiset syyt yhteistyön vähenemiselle ovat joko lähestyvä eläköityminen tai siirtyminen tilaaja-tuottajamallissa tuotannon johtajaksi.

Tilaaja-tuottajamallin työnjaossa tuotannon johtajat eivät ole juurikaan mukana valtakunnallisessa vaikuttamistyössä tai verkostoissa. Jos valtakunnallista vaikuttamistyötä tai verkostoyhteistyötä ei ole kirjoitettu tilaajan ja tuottajan välisiin sopimuksiin, tuottaja voi jättäytyä myös tehokkuuden nimissä pois yhteistyöstä.

*– – se on toi tilaajapuoli kun lausuntoja kirjoittelee. Koska tilaajalle kuuluu nää tämmöiset palvelutarpeiden arvioinnit ja sen miettiminen, mitä ja kuinka. Mä oon vaan yksi tuottaja tässä, kun puhdasoppisesti katsotaan tilaaja-tuottajamallia. – – Mää nyt oon henkilökohtaisesti ajatellut, että ei semmoisessa kannata huseerata ja ruutia tuhlat, mikä ei tavallaan sulle kuulu. (H3)*

Tuotannon johtamisessa yhteistyö valtion kanssa keskittyy lähinnä valvonnan osalta aluehallintovirastoon ja Valviraan, Kelaan ja työvoima- ja elinkeinoviranomaisiin ja poliisiin. Tämä yhteistyö koetaan myös myönteisesti, sillä erityisesti aluehallintoviraston yhteistyön on koettu muuttuneen valvonnasta kohti yhteistä kehittämistä, verkostoissa toimimista ja uudistamista.

*– – se ei ole enää semmoista tsaarinaikaista valvontaa. Eli että mä haluan etsiä teiltä virheitä, vaan se on koko ajan enemmän ja enemmän ennakoivaa. Ja sellaista yhteisen osaamisen kasvattamista. Tietysti silloin, kun on toiminnassa virheitä, niin ne on aika hyvä sanoa ja osoittaa, että tässä kohtaa ja tämä asia, että se pitäis olla noin. (H4)*

Keskeinen valtion yhteistyötä koskeva kritiikki liittyy yhteisen kielen puutteeseen, kontrolliin eli kunnallisen itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen, avoimuuden puutteeseen ja erilaisiin vaatimuksiin ja odotuksiin, jotka eivät kohtaa arjen sosiaali- ja terveyspalvelujen talouden ja tuotannon haasteita. Tiukkaa normittamista pidetään myös riskinä innovaatioille. Normittamista kritisoitiin erityisesti vanhustenhuollossa.

Yleisesti valtion yhteistyössä nähdään epäkohtina talouden ja laadun vaatimusten ristiiriitaisuutta ja tiedonsaannin vaikeuksia. Normittaminen on sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisessa arkipäivää eikä sen nähdä perustuvan jaettuun ymmärrykseen tai vuorovaikutukselliseen viestintään. Johtajat kritisoivat erityisesti sitä, ettei kaupunkien taloudellisia vaikeuksia ole otettu riittävästi huomioon uutta lainsäädäntöä säädettäessä. Kunnille on tullut hankalassa tilanteessa lisää lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat samalla vahvistaneet asiakkaiden asemaa ja vaatineet yhä tarkempaa kirjaamista. Lakien tulkinta on aiheuttanut myös kaupungeissa päänvaivaa. Esimerkiksi lakien perusteluteksteistä on etsitty ratkaisuja siihen, miten lakeja pitäisi tulkita.

*Lainsäätäjät tällä hetkellä tekee älyttömiä lakeja. Siis sillä tavalla, että kun ne on puitelakeja osa siis sillä tavalla ja sitten tulkinat aivan yllättäviä niinkun tulkita, eikä se löydy sieltä tausta-aineistosta, -materiaalista, että miks on tähän päädytty – – myös juristit, lakimiehet itsekin ajattelee, että me ollaan hirveen vaikeassa tilanteessa näiden tulkintojen kanssa, kun niitä lakeja voi tulkita, se riippuu siitä lähestymiskulmasta miten siihen tullaan, niin valtavan monella tavalla. Ja niistä yritetään tehdä kaikkien vastaavia asioita. Meillä on aivan liikaa kaikenlaisia säädöksiä ja lakeja. (H16)*

*Se on koko maan ongelma, että kun talouden reunaehdot romahtaa, niin lainsäädäntötyön suhteen ei tapahdu mitään muutosta. Esimerkiksi STM:ssä, ihan niin kun mitään ei ois tapahtunu, lainsäädäntötyö jatkuu. – – Että se on pitkä luettelo, mikä on nyt tullut tän viimeisen viiden vuoden aikana vaikka kunnilta rahat vähenee. Pitäisi ymmärtää siis se, että lainsäädäntötyö keskeytetään kun näin surkee tilanne tulee. (H3)*

Erityisesti pitkään sosiaali- ja terveysjohtajan tehtävissä toimineilla oli kokemusta erilaisissa valtiojohtoisissa verkostoissa toimimisesta. Monet valtion työntekijät olivat heille ennestään tuttuja, mikä koettiin viestintää ja yhteistyötä helpottavaksi tekijäksi. Verkostoissa toimimista pidettiin myös persoonaan liittyvänä kysymyksenä: joillekin se on luontevampaa ja kiinnostavampaa kuin joillekin toisille.

Valtion kanssa oli myös tehty monia yhteisiä hankkeita, joissa oli yhteisin tavoittein ja hyvässä hengessä kehitetty kaupungin palveluita. Valtio on ollut suurille kaupungeille myös tärkeä hankkeiden rahoittaja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus on ollut eri muodoissaan ajankohtainen tutkimuksen teon hetkellä ja kaikilla haastateltavilla oli vahvoja mielipiteitä siitä, miten valtio on uudistuksessa toiminut – olivatpa he mukana uudistuksen suunnittelussa tai eivät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmisteluun kohdistui haastatteluajankohtana paljon spontaania kritiikkiä, vaikka uudistusta ei haastatteluissa pyydetty arvioimaan. Uudistusta luonnehdittiin muun muassa valtion tavoitteella palauttaa valtansa suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Uudistusta koskeviin lakiesityksiin vaikuttamista pidettiin haasteellisena, sillä se perustui pitkälti lausunnoilla vaikuttamiseen. Valtio ja sen poliittinen hallitus nähtiin ennakoimattomana ja epäluotettavana toimijana. Siihen liitettiin luonnehdintoja vanhanaikaisuudesta, lyhytjänteisyydestä, etäisyydestä ja poliittisesta pelistä. ”Ei voi kutsua kumppaniksi”, totesi yksi haastateltavista.

Sote-uudistus, kuten muutkin valtion lainsäädännölliset uudistukset, on koettu teettäneen paljon työtä suurissa kaupungeissa. Siitä huolimatta vuoropuhelua ja molemminpuolista ymmärrystä on koettu olevan vähän.

*Kun ite on päässy olemaan noissa valtakunnallisissa työryhmissä mukana, niin ne on aika helppo ottaa yhteyttä esimerkiksi ministeriöön ja keskustella asioista ja kysyä. Se on se toinen puoli. Mutta sitten toisaalta taas se semmonen asioiden pitkittyminen ja venyminen, joka ei taas johdu esimerkiksi ministeriöstä, vaan johtuu muista. Se on*

*taas politiikkaa. Niin kyllähän se tietyllä tavalla jotenkin kun se tulee ehkä semmosta ylimäärästä työtä ja työkiirroksia kunnissa. Ja sitten se vaikuttaa myös siihen, että toisaalta niinku nyt esimerkiksi tän sote-uudistuksen suhteen kun on kauhee kiire valtakunnan tasolla. Ja sit se vuoropuhelu kuntien kanssa niin se on liian vähästä mun mielestä tällä hetkellä. (H1)*

## Teoreettinen peili

Haastateltujen johtajien viestinnän ja vuorovaikutuksen intensiteetti vaihtelee eri rajapinnoilla. Johtajat tasapainottelevat rajapinnoilla asemansa ja kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti. Viestinnän rapautuminen näkyy erityisesti valtion rajapinnalla. Ennen jopa hieman kollegiaaliset vuorovaikutussuhteet kuntien johtavien viranhaltijoiden ja valtion johtavien virkamiesten kanssa ovat muuttuneet kylmemmiksi ja virallisemmiksi, jopa hieman jännitteisiksi kohtaamisiksi. Kuntajohtajia koskeissa tutkimuksissa on havaittu, että muutos heijastuu nykytilanteessa entistä tiukempana vastakkainasetteluna, mikä ei johda hedelmälliseen yhteiskuntakehitykseen. (Haveri & Airaksinen & Paananen 2013, 89.) Sosiaali- ja terveysjohtajien valtiosuhteessa tulee voimakkaasti esiin myös tiukan normittamisen vaikutus johtamisen kapenevaan liikkumavaraan. Sama kokemus nousee Kerkkäsén ja Niiräsen (2014) tutkimuksesta. Tutkimuksen tekijät näkivät valtion normittamisella myös hyviä seurauksia eli johtamisen liikkumavaraa lisääviä puolia. Joissakin tilanteissa lainsäädännön avulla voidaan saavuttaa omassa kuntayhteisössä tuki taroituksenmukaisen toiminnan järjestämiselle, ellei siihen esimerkiksi löydy poliittista tai yleisjohdon tahtotilaa. Tässäkin tutkimuksessa sosiaali- ja terveysjohtajat käyttävät valtion ohjausta ja normittamista selkärankana esimerkiksi perustellessaan päättäjille resurssiläisyyksiä tai strategisia muutoksia. Johtaja saa tällaisessa tilanteessa substanssiin perustuvaa professionaalista tukea omalle johtamiselleen, mikä lisää liikkumavaran ja tunnetta erityisesti suhteessa oman toiminnan sisältöön (emt., 77).

Kuntien ja valtion ristiriitaiset suhteet pohjautuvat laajemmin kunnallisen itsehallinnon asemaan ja kehitykseen Suomessa. 1990-luvulta alkaneelta hyvinvointipolitiikan supistamiskaudelta (Jäntti 2016, 89–90) alkaneet säästöpolitiikan paineet ovat johtaneet erityisesti kuntien vapaaehtoisten tehtävien karsimiseen. Hallinnon uudistusta tuettiin 1990-luvulla valtionosuusuudistuksella, jossa laajentuneessa itsehallinnon ilmapiirissä kunnat saivat yhä itsenäisemmin päättää valtion rahoituksen käyttämisestä palveluihinsa. Käytännössä toimintaympäristön muutos on pakottanut siihen, että kunnat ovat keskittyneet yhä enemmän vain lakisääteisiin tehtäviin. Erityisen hyvin tämä näkyy sosiaali- ja terveystoimen palveluissa. Ryytäsen (2004, 9–11) mukaan valtiosta suunnasta katsottuna kunta on viime vuosikymmenet näyttänyt yhä enemmän täytäntöönpano-organisaationa, jonka on ensisijaisesti vastattava valtion sille siirtämistä asioista. Tämä on näkynyt myös valtiontalouden kestävyysvajeen korjaamisessa. Sillä on perusteltu kuntiin kohdistu-

neet valtionosuusleikkaukset ja tuottavuutta lisääviin toimenpiteisiin ohjaaminen (Möttönen 2011, 73).

Valtion ja kuntien tehtäväjaossa on tapahtunut viime aikoina myös toisensuuntaista liikettä. Kaikki viestinnälliset ilmiöt kuntien perustoimeentulotuen siirtämisessä Kelalle eivät ole tätä tutkimusta kirjoitettaessa tulleet ilmi eivätkä ole olleet tutkimuksen kohteina. Julkinen kritiikki on kohdistunut pääosin asiakkaiden saamien etuuksien viivästyneeseen käsittelyyn. Uudistuksen valmisteluun ajoittuvan Sosiaalibarometrin (Eronen ym. 2016, 31–32) avulla tulee kuitenkin esille mielenkiintoisella tavalla palvelujen kunta-valtiosuhteen muutosprosessin viestinnällinen haastavuus. Uudistuksessa vastuu palveluista oli tutkimushetkellä siirtymässä kunnista valtion ohjaaman Kelan vastuulle. Sosiaalibarometrin Kela-vastaajien mukaan muutoksen toimeenpanon suurimmat ongelmakohdat ovat olleet siirron käytännön työjärjestelyjä koskevien suunnitelmien puuttuminen ja niistä tiedottaminen. Niin ikään todetaan, että henkilöstö ei ole saanut muutoksesta riittävästi tietoa. Vain noin puolet piti riittävänä tiedottamista, joka koski käytännön työjärjestelyjä. Riittämättöminä tiedottamista piti 43 prosenttia vastaajista. Yleistiedon saatavuus uudistuksesta sen sijaan oli tutkimuksen mukaan riittävää. Sosiaalibarometrin vastaajat kuvasivat saaneensa yleistietoa perustoimeentulotuen Kela-siirrosta muun muassa Kelan nettisivuilta, tiedotteista tai tiedotustilaisuuksista. Tutkimushetkellä alueilla kaivattiin kuitenkin konkreettisia suunnitelmia Kela-siirron vaikutuksista sosiaalitoimistojen ja Kelan väliseen työnjakoon ja toimintaan. Keskeiseksi uudistuksen viestinnälliseksi ongelmaksi näytti muodostuvan konkretian puuttuminen, mikä on vaikeuttanut toiminnan suunnittelua ja muutokseen varautumista paikallisesti (emt., 28). Noin puolet Sosiaalibarometrin Kelan vastaajista kertoi, ettei omalla alueella ollut tehty suunnitelmia käytännön työjärjestelyistä. Niin ikään kuntien vaihteleva osallistuminen muutoksen valmisteluun on vaikuttanut onnistumisen kokemukseen alueellisesti.

Perustoimeentulotuen siirtymisellä valtion vastuulle nähtiin Sosiaalibarometrissa erityisesti vastaanottavassa päässä olevan myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden perusoikeuksille. Muutoksen arvioitiin alentavan kynnystä hakea toimeentulotukea, vähentävän asiakkaiden tarvetta asioida luukulta toiselle ja parantavan sähköisiä asiointimahdollisuuksia. Tutkimushetkellä myös kuntien sosiaali- ja terveysjohtajista 93 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä 79 prosenttia uskoi sähköisten asiointimahdollisuuksien kohentumiseen. Kuntien ammattilaisten suurin huoli koski kuitenkin asiakkaiden palvelujen saavutettavuutta ja muutoksen vaikutuksia asiakkaiden palvelukokonaisuuden hallintaan. (Eronen ym. 2016, 38.)

Kela-muutoksella on yhtymäkohtia käynnissä olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntahallinnon uudistukseen. Myös maakuntavalmistelua on tehty puutteellisen konkretian tilanteessa, jopa siinä määrin, että uudistuksen pohjaksi tarvittavaa lainsäädäntöä ei ole saatu aikataulussa säädetyksi. Valmisteilla oleva sote-uudistus tulee muuttamaan kuntien ja valtion suhdetta merkittävällä tavalla. Ryynäsen (2015, 133) mukaan nykyisen valtion määäämiin tehtäviin perustuvan laitostuksen on mahdollista uudistua

kehittäjäkunnaksi. Myös Jäntti (2016, 215) toteaa, että käynnissä on kunta–valtio-suhteen muutos, jossa kuntien tehtävien vähenemisen vuoksi palvelujen järjestämisen merkitys kuntasuhteen määrittelijänä vähenee. Juuri sosiaali- ja terveyspalveluissa valtion ohjaus on ollut kaikkein voimakkainta, ja palveluihin on linkittynyt myös keskustelu optimaalisesta kuntakoosta ja kuntien yhteistyövelvoitteista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa konkretisoituu valtion tarve tiukentaa otettaan paikallisten ja alueellisten perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa ja valvonnassa. Kuntajohtamisen näkökulmasta uudistus pakottaa tarkastelemaan tulevaisuuden kunnan roolia, sillä tämän mitta-alueen hallinnon uudistus väistämättä vaikuttaa niin isojen kuin pienempienkin kuntien asemaan ja tehtäviin (vrt. Airaksinen 2009, 143–144). Viestinnän näkökulmasta valtion, kuntien ja maakunnan välille syntyy uudenlaisia sosiaali- ja terveydenhuollon rajapintoja, joilla viestintä ja vuorovaikutus rakentavat myös uudenlaisia merkityksiä.

Sosiaali- ja terveysjohtajat sekä tässä tutkimuksessa että Sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2016) pitävät tärkeänä, että uudistusta ei suunnitella terveydenhuolto – erityisesti erikoissairaanhoidon – edellä. Perustason ja erityistason palvelujen integrointia pidettiin tärkeänä yhtä lailla kuten sosiaalihuollon ja terveydenhuollonkin yhteistyötä. Tämän tutkimuksen johtajat eivät haastatteluhetkellä kantaneet huolta kunnille jäävästä hyvinvoinnista ja terveyden edistämisen tehtävästä, koska lopullinen hallinnan malli ei ollut tiedossa. Sosiaalibarometriin vastatessaan sosiaali- ja terveysjohtajat esittivät asiasta huolensa, koska toimialan henkilöstö näyttäisi kokonaisuudessaan siirtyvän perustettavien maakuntien palvelukseen. Hyvä johtaminen mainittiin keskeisenä sote-uudistuksen onnistumiseen vaikuttavana tekijänä. Johtajat katsoivat, että onnistunut uudistus tarvitsee yhteistyötä suosivat asenteet ja riittävästi aikaa. Käytännön työssä vie aikaa erityisesti henkilöstön muutosjohtaminen, jolla tarkoitetaan erityisesti henkilöstön sitoutumista ja yhteisen ymmärryksen rakentamista muun muassa uudenlaisesta asiakaslähtöisestä työstä. (Emt., 79–88.)

## 4.8 Johtaja mediana

Johtajien viestintä median rajapinnan kanssa on havainnollistettu teemoina taulukkoon 13. Siitä käyvät ilmi yksisuuntaista ja vuorovaikutteista johtamistapaa rakentavat roolit sekä kitkatekijät, jotka luovat jännitettä johtajien ja median väliseen toimintaan. Analyysin jälkeen käsittelen esiin tulevien ilmiöiden yhteyttä aiempaan tutkimukseen sekä hallintotieteen ja yhteisöviestinnän keskusteluun.



Taulukko 13. Viestinnän roolit ja kitkatekijät mediajulkisuuden rajapinnalla

Vuorovaikutteisen viestinnän roolit	Yksisuuntaisen viestinnän roolit	Viestinnän kitkatekijät
Verkostojen rakentaja	Tiedottaja	Luottamuksen puute
Jaettujen tavoitteiden rakentaja	Asiantuntija ja lähde	Hallinnan tunteen puute
Luottamuksen ja arvostuksen rakentaja	Maineen valvoja	Epäonnistumisen ja pettymyksen kokemukset
Toimintatapojen ja osaamisen kehittäjä		Toimialan ominaispiirteiden ymmärtämättömyys
Luotaaja		

## Johtajien ääni

Sosiaali- ja terveyspalvelut ja niihin liittyvä päätöksenteko ovat mediaa kiinnostavia teemoja. Kaikilla haastatelluilla sosiaali- ja terveysjohtajilla oli kokemusta yhteistyöstä median kanssa. Osa johtajista tekee yhteistyötä median kanssa viikoittain ja välillä jopa päivittäin.

Tilaajan ja toimialajohtajan rooliin kytkeytyy erityisesti päätöksenteon eri vaiheiden julkisuus. Strategiset linjaukset sekä hankittavien palvelujen määrä, saavutettavuus ja laadun valvonta ovat tilaajan vastuulla ja niitä koskeva poliittinen mielipiteen muodostus tapahtuu pitkälti julkisuuden areenoilla. Tuotannossa kiinnostavat erityisesti asiantuntemus erilaisista sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuksiin liittyvistä ilmiöistä, palveluverkko ja sekä henkilöstön asema. Kaikkia eri ilmiöitä media pyrkii tuomaan esille yhä enemmän yksittäisten ihmisten tarinoiden ja kasvojen avulla, vaikka palvelut muutoin koskisivat merkittävääkin asiakasmäärää. Media valvoo sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti julkisen vallan ja rahan käyttöä. Se on kiinnostunut toimialalla myös päätösten eettisistä ja moraalisisista näkökulmista asettuen usein ns. pienen ihmisen puolelle.

Tilaaja-tuottajakaupunkien tilaajajohtajat toivat esille vuorovaikutteista ja proaktiivista viestintää edistävinä näkökulmina erityisesti luotaamisen, toimittajien taustoittamisen, rehellisyyden periaatteen sekä epäkohtien oma-aloitteisen kertomisen tarpeen. Mediaa tulisi olla ”askeleen edellä”. Vuorovaikutteisella viestintäotteella toimivat johtajat olivat saaneet hyviä kokemuksia aktiivisesta yhteydenpidosta toimittajiin. Esimerkiksi vanhusten- ja terveydenhuollossa oli koettu onnistumisia, joiden katsottiin parantaneen kaupungin palvelujen mainetta.

*Meillähän on ollut erittäin huono imago. – – Eikä kaikin osin syyttä, että kyllä meillä on ollut toiminnassakin korjattavaa. Mutta sitten siinä vaiheessa on turha lähteä rakentaan imagoa, pelkästään imagoa. Kyllä silloin pitää rakentaa se toiminta ensiksi kuntoon. – – Ja ollaan pahimmat epäkohdat saatu korjattua ja ehkä saatu paremmin tuotua esille niitä kaikkia vahvuuksia, mitä meillä on, niin mun mielestä meidän imago on aika selkeästi parantunut. Ja me on pyritty itsekin olemaan mediaan päin aktiivisia, että me on lähetetty juttuja sinne. Tietoja etukäteen tapahtumista ja*

*on kutsuttu toimittajia tapahtumiin. Ja jos on jotakin tiedottamista, niin on pyritty olemaan aktiivisia sinne päin. (H4)*

*Mut media on erityisen kiinnostunut näistä uusista toimintatavoista, mitä meillä on ja meillä on niitä aika paljon. Niin sit niistä aika usein tulee juttupyynnöjä. – – Eli on ihan kiva, että on saatu niitä hyviä asioita läpi. (H9)*

Näistä vuorovaikutteista yhteistyötä tukevista näkökohdista huolimatta vallitseva suhde median ja sosiaali- ja terveysjohdon välillä piiryy kuitenkin huomattavasti yksisuuntaisempaan ja passiivisempaan. Monet johtajat rakentavat toimintaansa reaktiiviseksi ja yksisuuntaiseksi. Medialle tiedotetaan ajankohtaisista asioista, ja siinä käytetään vaihtelevasti apuna myös kaupungin viestinnän ammattilaisia. Suuri osa julkisuudesta tulee kuitenkin suunnittelematta ja usein toimittajien omasta aloitteesta tai ulkopuolisen vinkin, kuten asiakasyhteydenoton, perusteella.

Osa johtajista näkee itsensä melko passiivisena asiantuntijana ja tiedon lähteenä. Johtaja vastaa, kun kysytään, jolloin hän toimii altavastajana medialle. Eräs haastatelluista kuvasi itseään myös ”puhuvana päänä”, toinen kertoi olevansa ”pommitusten kohteena”.

Monilla oli työuransa varrelta kerrottavanaan huonoja kokemuksia ja pettymyksiä median toiminnasta. Epäonnistumiset olivat saaneet paljon huomiota, ja kaupungin onnistumisista media ei ollut uutisoinut vaivannäöstä huolimatta. Eräs johtajista totesikin, että media ei ymmärrä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. ”Ymmärtämättömyyden” vuoksi kirjoitetaan vääriä asioita, tai kaikkia näkökulmia ei oteta huomioon. Toimialan luonteeseen kuuluvat erilaiset inhimilliset ja dramaattisetkin tarinat, mutta niiden käsittelyn sävyssä olisi johtajien mielestä toivomisen varaa. Ilmiöt eivät ole aina niin kielteisiä tai yleisiä kuin miltä ne mediassa näyttävät.

*On niitä aina tämmöisiä, sanotaan näin, ikäviä tapauksia. – – Että löytyy joku asiakas, joka on vaikka kieltäytynyt hoidoista, ja löydetään huonokuntoisena. Tai sitten on näitä kuolemantapauksia mitä nyt sairaalatoiminnoissa vaikka tapahtuu. Tai itsemurha-juttuja, niitä on aina. Aina on jotain sellasta, joka sitten ylittää sen mediakynnyksen. – – Hyvin äkkiä ne menee sit ihan tonne valtakunnan mediaankin. (H9)*

*Mua vaivaa se semmoinen negatiivisten asioiden nostaminen. – – Saattaa olla yksi asiakaskontakti, joka yhdestä asiasta ottaa tiedotusvälineeseen yhteyttä. Ja sit se yleistetään ikään kun kaikilla olisi. Jos oikeesti kysyttäis asiakkailta, niin siellä voisi olla 80 prosenttia, jotka on täysin tyytyväisiä siihen palveluun. Ja sitten saadaan vähän vääristynyt mielikuva siitä tilanteesta. (H1)*

Negatiivisuuteen ollaan jopa siinä määrin kyllästyneitä, että juttuja ei enää edes pyydetä luettavaksi etukäteen, tai niihin suhtaudutaan muulla tavoin välinpitämättömästi. Mediayhteistyöstä heijastuu epäluottamukseen perustuva hallitsemattomuuden tunne. Hallitsemattomuutta lisäävät myös kokemus ja tietoisuus siitä, että toimialan henkilöstössä on työntekijöitä, jotka osaltaan ruokkivat median uutisnälkää viestimällä sisäisiä asioita

toimittajille. Johtajat olivatkin pohtineet, miten henkilöstön saisi valjastettua mainelähettiläiksi kertomaan myönteistä tarinaa työpaikastaan.

Joidenkin tilaaja-tuottajakaupunkien tuotannon johtajien puheessa rakentui merkille pantavaa passiivisuutta, jossa mediayhteistyö ja -vaikuttaminen asemoitiin tilaajan tehtäväksi. Tämä viestii epäselvästä viestinnän roolituksesta tilaajan ja tuottajan välillä, mutta voi olla myös ilmentymä hallitsemattomuuden tai osaamattomuuden tunteesta. Vastavasti eräs johtajista siirsi vastuun yksittäisten asiakkaiden julkisuuteen tuomista asioista omille alaisilleen.

*Mutta ei oo koettu tarpeelliseksi tämmöiseen suoraan vaikuttamiseen väestön mielipiteen kautta. Kyllä me on nähty, että se on enemmän se tilaaja ja se konsernihallinto, kun siellä on poliittinen päätöksenteko. Ja he ovat tavallaan se – – – joka vastaa siitä, että mitä palveluja kaupunkilaisille tarjotaan ja missä määrin niitä. Me vaan tuotetaan se, mitä se tilaaja tilaa. (H17)*

*Kun ne soittelee näistä tämmöisistä yksittäisistä kuntalaisten mielenilmauksista, että on joku palvelu mennyt huonosti tai muuta, niin mä aina ohjaan kyllä sitten tonne alaisilleni. Niihin mä en ota kantaa. – – – Mun tyyli on mediaan siis se, että mä en koskaan viitsi pyydellä, että lähettäkää juttu tarkastettavaksi. Mä lausun heille, mitä pitää lausua, ja kirjoittaa mitä kirjoittaa. (H3)*

Medialle tyypillinen tapa henkilöidä vastuunkantoa tuntui johtajista raskaalta. Sosiaalisessa mediassa tai painettujen lehtien mielipidepalstoilla saattaa esiintyä eroamisvaatimuksia tai ala-arvoista kirjoittelua, jotka menevät henkilökohtaiselle tasolle.

*Ne on itse asiassa pahimpia, mitä on tietyllä tavalla. Vaikka tietää hyvin, että se on sen yhden ihmisen juttu. Tällaista asiallista grillausta kestää aina, mut sit, kun se menee hyvin henkilökohtaiseksi, niin sehän on tosi ikävää. (H9)*

Sosiaalisen median hallinta koettiin muutoinkin haastavana. Vain muutamat johtajista kertoivat käyttävänsä sosiaalisen median välineitä, kuten Facebookia tai Twitteriä. Toimialan uutisointiin liittyvää verkkokeskustelua seurataan satunnaisesti, mutta siihen ei ollut haastatteluhetkellä käytössä samantyyppisiä seurantavälineitä kuin perinteisen median seurantaan.

*Mä oon ottanut sen linjan, että se on ihan loputon suo, että mä en lähde siellä keskusteluissa kommentoimaan. Mutta jos siellä on virheellisiä käsityksiä jostakin asiasta ja mä huomaan sen, niin kyllä mä ne korjaan. Semmoiset fakta-asiat. Mutta muuten mä en lähde kommentoimaan. (H1)*

*Mutta pahimmat on semmoisia, että jos siellä on jostakin syystä ruvettu puhumaan jostain asiakastapauksesta niin, että sen pystyy tunnistamaan. Niitähän me ei yleensä saada kiinni, koska nehan voi olla sitten jonkun työntekijän Facebook-ryhmässä – – – Se, että on kaikenlaisia lehtien mielipidesivuja tai niissä verkkojulkaisuissa tai jossakin blogeissa on näitä mielipiteitä kerrottu, niin me ei oikein oo nähty tarpeelliseksi lähtä niihin reagoimaan muuta, kun siltä osin, että jos me huomataan, että tässä on perää tässä jutussa. Sitten on lähdetty selvittämään, että onko meillä oikeesti joku asia niin*

*kehnosti. Mutta me ei olla sillain niissä keskusteluissa mukana. – – – Mutta aina-  
kaan johtona, ei olla katsottu tarpeelliseksi. (H4)*

Sosiaalisen median nähdään edellyttävän myös oman persoonan likoon laittamista. Vaikka johtaja ei ottaisi kantaa poliittisiin kysymyksiin, sisältöön ajatellaan tarvittavan lisäarvoa esimerkiksi henkilökohtaisia asioita kertomalla. Osa johtajista on tehnyt linjauksen, että käyttää sosiaalista mediaa vain yksityiselämässään mutta ei työasioissa. Erityisesti nuorimille johtajille työroolin ja henkilökohtaisen elämän sekoittuminen sosiaalisessa mediassa on luontevampaa. Nämäkin johtajat viestivät mieluiten melko neutraalisti ja strategisesti sovittuja tavoitteita edistäen, jotta johtajan kannanotot eivät herättäisi liikaa päättäjien huomiota. Vaikka johtajat eivät nähneet sosiaalista mediaa vielä laajasti ideoiden, tiedon tai palautteen keräämisen välineenä, yksittäiset johtajat olivat senkin puolen oivaltaneet.

*Onhan sosiaalisessa mediassa sillain, että asiat, joita siellä vie eteenpäin näin vaikka johtajana, niin kyllähän niitten pitää olla aika neutraaleja. – – – Sitten siinä on kyllä se hyvä puoli, että jos siis haluaa olla semmonen johtaja, joka on helposti lähestyttävä, niin kyllähän sit pitää antaa itsestään vähän myöskin. Et sä voi kokonaan mennä tän virkamieskilven taakse, että se on myös tapa raottaa itseään persoonana. – – – Mut sosiaalinen media on siinäkin mielessä hyvä, että sehän on tavallaan yksi paikka, josta sä voit saada palautetta, että mitä tavalliset ihmiset ajattelee. (H9)*

Toiveita uusien välineiden käyttöön on myös vanhustenhuollossa, vaikka osa johtajista pitää sosiaalista mediaa nuorempien asiakasryhmien viestintävälineenä. Tarve sosiaalisen median hyödyntämiseen on yhdessä kaupungissa tullut esiin ikäihmisten läheisiltä. Erityisesti vanhusten palveluissa ollaankin eräänlaisessa taitekohdassa, jossa ei voida vielä luopua perinteisistä viestintävälineistä, ja rinnalle pitäisi samalla ottaa uusia välineitä käyttöön.

*Pikkuhiljaa pitäs ruveta orientoitumaan enemmän ikääntyneiden palveluissa sinne, mutta se ei saa vielä tässä kohtaa ajaa ohj tiettyjen perinteisten kanavien, koska mun mielestä me ei voida unohtaa kuitenkaan sitä meidän tällä hetkellä palvelun sisällä olevaa suurta porukkaa, joka ei oo tälläsen käyttäjä. – – – me ollaan näitä raateja pidetty niin nyt oli tullu ensimmäistä kertaa siellä läheisiltä, että he kaipaavat enemmän esimerkiksi yksiköihin Facebook-sivuja, jota kautta kattoo tapahtumia ja muuta. Siihen huutoon on nyt ruvettu jo sitte pikkuhiljaa vastaamaan ainakin osassa yksiköistä. (H18)*

Ne johtajat, jotka ovat kokonaan kieltäytyneet käyttämästä sosiaalista mediaa, eivät ole kovin hyvin perillä sosiaalisen median eri kanavista, käytännöistä tai mahdollisuuksista. Henkilökohtaisen elämän rajaaminen työasioista on vain yksi syy olla käyttämättä uusia välineitä. Osa tunnustaa suoraan osaamisensa puutteet uusien välineiden käytössä. Osa perustelee linjaustaan ajankäytöllisillä syillä, sillä sosiaalisen median keskustelut eivät noudata työaikaa eivätkä odota viikonlopun yli. Sosiaalinen media ei niin ikään tunne alueellisia rajoja, mikä on omiaan rikkomaan perinteistä ajattelua kaupungin viestinnän kohderyhmistä.

*Siinä sosiaalisessa mediassahan on sekin haaste, että kun eihän se tunne kuntarajoja myöskään. (H1)*

Sosiaalisen median toimintalogiikka on vielä suurelle osalle johtajista epäselvää. Mikä kohderyhmä mitäkin kanavaa käyttää ja miten, muuttuu niin nopeasti, että johtajien on vaikea sitä hahmottaa. Esimerkiksi nuoret eivät välttämättä ole enää tavoitettavissa Facebookin kautta, eivät ainakaan viranomaisten omilla sivuilla. Erään johtajan kertomus papillooma-virusrokotteen viestinnästä kuvaa sitä, mikä ero sosiaalisessa mediassa on henkilöiden ja viranomaisorganisaatioiden viestinnällä:

*Kun se tuli rokotusohjelmaan, niin se sosiaalinen mediahan aiheutti sen, että näitä tyttöjä tuli rokotukseen viime vuonna tosi vähän. – – – Se oli niin yksipuolinen se tieto, mikä sosiaalisessa mediassa tuli. Jos sä pistät tämmösen kaupungin Facebook-sivulle, niin eihän se tavoita. Se levisi enemmän lääkäreiden ja ylilääkärin omilla sivuilla. (H1)*

## Teoreettinen peili

Kun sosiaali- ja terveysjohtajaa tarkastellaan mediajulkisuuden rajapinnalla ja erilaisten mediasisältöjen tuottajana, tulee tutkimuksessa esille viestinnän paradigman muutos kohti kompleksista ja epälineaarista ymmärrystä. Viesti ei tule ymmärretyksi sellaisena kuin sen on lähettäessään itse ajatellut. Sen sijaan, että viesti lentäisi kuin kivi, se lentää ennemminkin kuin taivaan lintu. Johtaja joutuu sietämään epätäydellistä viestintää. Epätäydellisyys voi näyttää osaamattomuudelta niiden silmissä, jotka tuntevat sosiaali- ja terveydenhuollon asiat paremmin. (Brunton & Galloway 2016, 168–169.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja journalismin välillä on ristiriitaisuuksia, jotka selittävät osin johtajien mediakäyttäytymistä. Journalismin ja toimittajien tavoitteena on herättää median kuluttajien mielenkiinto, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon julkisuutta on pitkään määrittänyt halu turvata asiakkaiden yksityisyydensuoja. Yksityisyyden suojaan tukeutuminen kietoutuu rakenteelliseen hiljaisuuden kulttuuriin, jossa kokemuksia ja tietoja ei jaeta aktiivisesti (Tiitinen & Silén 2016; Mutka 1998, 122–130). Silti 2000-luvulla mediaviestintä on nähty yhä enemmän mahdollisuutena eikä uhkana sosiaali- ja terveyspalveluille. Nyströmin (2006, 49) mukaan toimialan johtajilla on jo halua ja keinoja toimia avoimesti ja aktiivisesti, mutta työhön ei ole riittävästi resursseja.

Koska media ei ole yhdenlainen vaan joukko erilaisia kanavia ja kuluttajaryhmiä arvo- ja tavoitteineen, median sisältöjen konteksti vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollosta käytettävään kieleen ja välitettäviin mielikuviin. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon ei voi liittää vain yhtä mielikuvaa, vaan toimialasta on joukko erilaisia mielikuvia riippuen kunkin ihmisen tiedoista ja kokemuksesta. Myös palvelujärjestelmän luonne on tulkinnallinen, sillä esimerkiksi lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen edusta tai terveydenhuollon potilaan parhaasta hoitomenetelmästä voi olla erilaisia käsityksiä. Journalismin

käsittelytavan on kuitenkin todettu etenkin sosiaalipalveluissa olevan ongelmakeskeinen. Kielteisen mielikuvan haasteena voidaan pitää erityisesti sitä, että se vähentää luottamusta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näin palveluja eniten tarvitsevat saattavat pitkittää hakeutumista tai jäädä kokonaan hakeutumatta palvelujen piiriin. (Nieminen & Pantti 2009; Moksunen 1991; ks. myös Degerlund 2015.)

Poliittisista näkemyseroista tai epätydyttävästä palvelutapahtumasta juontuvat kielteiset uutiset värittävät monien sosiaali- ja terveysjohtajien mediakokemusta. Onnistumiset kytkeytyvät puolestaan proaktiiviseen viestintään, jossa on hyödynnetty monipuolisia kanavia ja viestinnän ammattilaisia viestien muotoilussa, ajoituksessa ja kanavien valinnassa. Proaktiivisesti toimivilla johtajilla on kokemusta siitä, että aktiivisella mediayhteistyöllä voi vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskeviin mielikuviin. Toimialaan kohdistuva kriittinen julkisuus onkin laajempi ilmentymä palvelujärjestelmän monimutkaisuudesta, byrokraattisuudesta, vallankäytöstä ja asiakkaan asemasta, yksilöllisyyden puutteesta sekä oikeutuksesta, eikä niinkään yksittäisiin kaupunkeihin, johtajiin tai palvelutapahtumiin liittyvä kysymys (Moksunen 1991, 171). Sosiaali- ja terveydenhuollon mielikuviin vaikuttavat myös monet muut yhteiskunnan toimijat, kuten ammattiliitot ja valtion ohjaamat laitokset.

Kuntajohtajien onnistunutta toimintaa median ja toimittajien kanssa on kuvattu ohjaavan avoimuus, hyvä perehtyminen aiheisiin ja kunnioitus vastapuolen ammattitaitoa kohtaan. Asioiden taustoittamista on pidetty tärkeänä sekä luottamuksen että uutisoitavien asioiden oikeellisuuden näkökulmasta. Kuntaorganisaatio ei voi keskittyä pelkkien positiivisten uutisten tuottamiseen vaan johtajien on toimittava rehellisesti ja totuudenmukaisesti myös ikävissä asioissa. Avoimella ja aktiivisella mediayhteistyöllä sekä luottamuksellisilla suhteilla on mahdollista saada laaja tuki toiminnalle, mikä auttaa erityisesti silloin, kun johtajat tai heidän organisaationsa kohtaavat vaikeuksia (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 96–97). Tutkimuskaupunkien johtajat toimivat kuitenkin suuren kaupungin mediaympäristössä, jota ei voi verrata pikkukuntien paikallislehtiyhteistyöhön. Kussakin kaupungeissa toimii keskenään kilpailevat maakuntalehti ja Yleisradion aluetoimitus sekä ilmaisjakelulehtiä. Esimerkiksi maakuntalehdet ajavat välillä kaupunkien etua mutta toisaalta myös demonisoivat niitä (emt., 101).

Sosiaalisen median suosio, sisällöt sekä niissä julkaistujen tietojen ja mielipiteiden siirtyminen perinteisiin medioihin hämmentävät sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Draken (2009, 144–145) mukaan lääketieteen asiantuntijat pitävät itseään edelleen oikean tiedon tuottajina ja tulkitsijoina. Tämä näyttäytyy muun muassa vastausvaltana ja kontrollina erilaisilla verkon kysymyspalstoilla. Sosiaalinen media kuitenkin rinnastaa maallikot ja asiantuntijat yhdenvertaisina tietolähteinä, mikä on postmodernismille tyypillinen piirre (Peltonen 2010, 197–199). Näin on etenkin silloin, jos kirjoittajien tai haastateltavien sidonnaisuudet pidetään yleisöltä piilossa (Järvi 2011, 112). Terveyttä koskevan asiantuntijatiedon tuottaminen ja viestiminen eri medioissa on vaikuttanut väestön terveyskäyttäytymiseen ja elintapoihin myönteisesti. Terveysviestinnän keinot ovat kuitenkin viime

vuosikymmeninä muuttuneet. Yhä enemmän tarjotaan samastumisen kohteita ja rakennetaan ”me”-henkeä erilaisten potilastarinoiden kautta. Niiden julkaisemiseen ei enää tarvita perinteisiä medioita, vaan syöpäpotilas voi esimerkiksi itse pitää blogia verkossa. (Emt., 147, 153.)

Haastattelujen perusteella työkokemus kartuttaa ymmärrystä median logiikasta mutta lisää toisaalta välinpitämättömyyttä ja katkeruutta. Myös sosiaalisen median hyödyntäminen työtehtävissä on tutkimuksen valossa sukupolvikysymys, jolloin eläkeikää lähestyvät johtajat eivät ole enää kovin kiinnostuneita kehittämään alati muuttuvan sosiaalisen median edellyttämiä tietoteknisiä taitoja (Leinonen ym. 2016, 29). Sosiaalinen media voi kuitenkin toimia askeleena uudenlaiseen julkisuuden hallintaan, sillä johtaja voi olla itse sisältöjä tuottava media (Saksi 2016). Tämä edellyttää yksilöllistä kompetenssiperusteisia tekijöitä, joita ovat tietoteknisten ja viestinnällisten taitojen ja valmiuksien ohella myös vahvat kontekstisidonnaiset vuorovaikutustaidot (Leinonen ym. 2016, 28).

Sosiaali- ja terveysjohtajien kynnys sosiaalisen median käyttöön työssä on vastaaviin kuntajohtajatutkimuksiin verrattuna korkeampi, koska työtä tehdään lähellä asiakasrajapintaa. Vaikka lainsäädännöllinen kehitys on siirtynyt tukemaan julkishallinnon sähköistä asiointia ja sosiaalisen median hyödyntämistä, sosiaali- ja terveyspalveluissa muodostuva asiakkuus asettaa salassapitoon liittyviä erityisehtoja julkiselle verkossa tapahtuvalle vuorovaikutukselle asiakasasioissa. Tässä tutkimuksessa johtajat näkevät sosiaalisen median ennemmin asukkaisiin ja asiakkaisiin kohdistuvan tiedottamisen ja vaikuttamisen välineenä kuin vuorovaikutuksen, palautteen kartuttamisen ja innovaatioiden luomisen välineenä. Toisin kuin nuoret kuntajohtajat (Haveri & Airaksinen & Paananen 2015, 102), sosiaali- ja terveysjohtajat eivät tunnista tarvetta asiakkaiden tai kuntalaisten matalan kynnyksen yhteydenotoille sosiaalisen median kautta, eivätkä näin ollen rakenna viestintää tai mainetta näissä välineissä.

Sosiaalisen median käyttö kytkeytyy lainsäädännöllisen kehyksen ja henkilökohtaisten kompetenssitekijöiden lisäksi myös kuntaorganisatorisiin tekijöihin, jotka yhdessä muodostavat kuntajohtamisen liikkumavaran ydintekijät sosiaalisessa mediassa. Kuntalaisten ja sidosryhmien kannustus ja tuki sekä toisten kuntien ja kollegoiden esimerkit joko kannustavat tai epäilyttävät kuntajohtajaa sosiaalisen median hyödyntämisessä. Myös organisaatiotason näkemyksellä on merkitystä. Sosiaalisen median hyödyntämistä tukevat sosiaalista mediaa koskevat strategiset linjaukset, ohjeistukset, viestintäammattilaisen tuki sekä sosiaaliselle medialle myönteinen toimintakulttuuri. (Leinonen ym. 2016, 32.)

Liikkumavaran suppeus kytkeytyy myös johtajien esille ottamaan sosiaalisen median ”rajattomuuden haasteeseen”. Sosiaalisen median tarjoama näkyvyys ei paikannu eikä rajoitu alueellisesti tai organisatorisesti. Sen sijaan persoonan ympärille rakentuva julkisuus on samaan aikaan paikallista ja kansainvälistä. Samalla tavalla kunnallinen johtaminen on monin tavoin liudentunut kuntarajojen ulkopuolella tehtäväksi työksi (Haveri & Airaksinen & Paananen 2013, 86). Niillä johtajilla, joilla liikkumavara omassa johtamistyössä on muutoinkin pieni, sosiaalista mediaa ei nähdä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen



tai vaikuttamisen välineenä. Johtamisen tila ja johtajan kyky hallita sosiaaliseen mediaan liittyvää ennakoimattomuutta ja kontrolloimattomuutta vaikuttavat näin ollen myös uusien viestintävälineiden käyttöön.

## 5 Viestinnällisen johtajuuden tila ja tyypit

Kaupunkien sosiaali- ja terveysjohtajien haastatteluaineistosta on erotettavissa erilaisia viestinnän johtajuustyyppjä sen mukaan, millaiset rajapintasuhteet ja viestintätyylit niissä painottuvat. Tyypit ovat muodostettavissa erityisesti sen perusteella, millaisiksi viestinnän vuorovaikutteisuus, taidot ja asenne sekä johtamisen liikkumavara eri johtajien kohdalla muodostuvat. Vuorovaikutteisudella, joka tähtää jaettuun ymmärrykseen, on vaikutus liikkumavaraan. Vuorovaikutteisten keinojen avulla voi laajentaa liikkumavaraa tai laajan liikkumavaran johtamisympäristössä voi entisestään syventää tai laajentaa viestintää eri rajapintojen kanssa. Vastaavasti kapea johtamisen tila ei aina mahdollista olemassa olevien viestintätaitojen laajamittaista hyödyntämistä eikä kannusta vuorovaikutustaitojen kehittämiseen, koska liikkumavaraa rajoittavat tekivät näyttäytyvät ennen muuta vuorovaikutusta, verkostoitumista ja uudistamista rajoittavina tekijöinä.

Nelikentän avulla muodostetuista viestinnän johtajuustyypeistä on konstruoitu kuvaukset, joihin yhdistyy saman kategorian eri johtajilla ilmeneviä piirteitä. Näin ne eivät sellaisenaan kuvaa ketään tutkimuksen yksittäistä johtajaa, mutta kaikki haastattelut johtajat ovat asemoitavissa nelikenttään.

Tyyppien hahmottamisessa käytetyssä nelikentässä on taulukoitu kuvassa 5 ristiin kokemus johtamisen liikkumavarasta ja luottamuksesta sekä viestintätyylin vuorovaikutuksellisuus ja osaaminen.



Kuva 5. Sosiaali- ja terveysjohtajien viestinnän johtajuustyytit

## 5.1 Karismaattinen verkostojohtajuus

Karismaattisella verkostojohtajuutta rakentavalla johtajalla on hyvät viestinnälliset taidot sekä myönteinen ja rohkea asenne viestintää ja sen uusia välineitä kohtaan. Hän laittaa persoonaansa alttiiksi vuorovaikutukselle omassa johtamistyössään. Hän käyttää viestintää dynaamisissa prosesseissa muun muassa toimintaympäristön luotaamiseen ja toimialan profilointiin, ja osaa pyytää siihen viestinnän ammattilaisen apua. Johtajalla on laaja liikkumavara ja luottamuksen kokemus myös niillä rajapinnoilla, joissa muut johtajat kipuilevat. Hän suhtautuu ennakkoluulottomasti eri organisaatioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Johtaja uskoo myös, että sote-uudistuksessa vuorovaikutus erikoissairaanhoidonkin kanssa paranee jaetun päämäärän vuoksi. Valtion tiukka ohjaus ja lainsäädännön epäkohdat näyttäytyvät hänelle lähinnä innovointia ja liikkumavaraa rajoittavina tekijöinä, mutta hän pyrkii aktiivisesti rakentamaan vuorovaikutusta kaikissa rajapintasuhhteissa.

Karismaattisessa verkostojohtajuudessa pyritään jaettuun ymmärrykseen ja tavoitettiin niin kaupungin yleisjohdon kuin poliittisten päättäjienkin kanssa. Johtaja ei ole vain johdon linjausten toimeenpanija, vaan pyrkii myös itse vaikuttamaan asiantuntemuksellaan ja hyvillä viestintätaidoillaan yleisjohdon ja poliittisen johdon näkemyksiin omasta alueestaan. Siksi hän mielellään hyödyntää erilaisia epävirallisia tilaisuuksia ja tapahtumia, joissa voi keskustella päättäjien ja sidosryhmien kanssa vapaamuotoisesti. Hän ymmärtää poliittista järjestelmää, ja on saattanut itsekkin olla mukana poliittisessa toiminnassa. Päättäjät pitäytyvät omassa roolissaan, koska he luottavat johtajaan. Hän osaa perustella hyvin

tarvittavat lisäresurssit ja on näin vakuuttanut poliittisen johdon. Hänen valtansa perustuu enemmän laajaan luottamukseen kuin asemaansa organisaatiossa.

Karismaattinen verkostojohtaja ei kaihda tavata työntekijöitä välittömästi kasvokkain yllättävissäkään tilanteissa. Hän ei pelkää tulla itse arvioituksi alaistensa keskuudessa, sillä hän haluaa uudistua itsekin. Hän pyrkii ymmärtämään eri ammattilaisia ja tasapainoilemaan vahvojen professioiden sekä toimintaan liittyvien taloudellisten haasteiden kanssa. Kaupungin strategiaa hän käyttää selkänajanaan vaikeissa tilanteissa. Hänellä on hyviä kokemuksia yhteistyöstä median kanssa. Hän pyrkii toimittajien kanssa aktiiviseen yhteistyöhön ja taustoittamiseen aina tilaisuuden tullen mutta kokee tarvitsevansa siinäkin lisää tukea ja osaamista tulevaisuudessa. Sosiaaliseen mediaan hän suhtautuu uteliaasti, vaikka uskoo tarvitsevansa vielä vähän oppia sen laajempaan hyödyntämiseen.

Karismaattisen verkostojohtajan arvomaailmaan kuuluu ihmisen ja erilaisuuden kunnioittaminen. Kaikkien ihmisten tieto ja osallistuminen on tärkeää. Hän on humanisti, joka ymmärtää erilaisuutta ja erilaisten ihmisten motiiveja.

## 5.2 Strateginen toimitusjohtajuus

Strateginen toimitusjohtajuus rakentuu yleisjohtajaksi, jolloin johtaja on valmis tarttumaan kaupungin tarvitsemiin muutoksiin ennakkoluulottomasti ja määrätietoisesti. Johtaja on kaupunkitason vastuunkantaja ja tiimipelaaja, jolle johto on antanut laajan liikkumavaran kaupungin strategisten tavoitteiden edistämässä. Hänellä on vuorovaikutuksellinen viestintäsuhde pääasiassa vain kaupungin yleisjohtoon. Poliittinen johto on hänelle taustatuki työssä, jossa pannaan toimeen poliittisen johdon päättämiä linjauksia. Johtajan valta perustuu ylimmän johdon luottamukseen. Hän erottaa mielellään suunnittelun ja toteuttamisen, mikä näkyy esimerkiksi strategian jalkauttamisena. Hän viestii tehtyjen päätösten avulla ja luottaa siihen, että hän johtajana pystyy vakuuttamaan sidosryhmät.

Johtajan viestinnän keinot ja taidot tukevat yksisuuntaista viestintätyyliä. Hän informoi, tiedottaa ja kuulee erilaisissa rajapintasuhteissa. Hän luennoi ja puhuu. Hän myös valvoo kaupungin etua ja on harmissaan, kun kaupungilla ei ole riittävästi vaikutusvaltaa erilaisissa verkostoissa. Valtion toiminnan ristiriitaisuus vaikeuttaa hänen mielestään kaupunkien uudistumista. Vaikka hänellä on rajapinnoillaan kitkasuhteita ja liikkumavaraa rajoittavia tekijöitä esimerkiksi sairaanhoitopiirin ohjauksessa, hän ei anna niiden häiritä omaa johtamistyötään.

Hän on henkilökunnalle ylimmän johdon tai tilaajan sanansaattaja, joka perustelee päätöksiä ja linjauksia ja sitouttaa henkilökuntaa niihin. Hän rakastaa muodollisia viestintäfoorumeita, joissa toimitaan tietyillä ennakkoon sovituilla tavoilla. Hän pitää yhteistoinnallisista toimintatavoista ja järjestää infoja, joissa voidaan tiedottaa asioita ja kuulla mielipiteitä.

Julkisuudessa johtaja on kontaktien kohde ja vastaa, kun kysytään. Hän tiedottaa sen, mikä pitääkin. Hän ei arvosta nykyistä mediaympäristöä, koska se ei kerro totuutta eikä pe-

rustu tietoon. Hän ei sen vuoksi mielellään osallistu itse sosiaalisen median keskusteluihin, koska se ei noudata laadukkaan journalismin sääntöjä. Se myös häiritsee hänen hallinnan tunnettaan ja päämääränsä toteuttamista.

Strategisen toimitusjohtajan arvomaailma kumpuaa usein kasvutarinasta, jossa hän on professioiden johtamisesta siirtynyt pitkän työkokemuksen kautta yleisjohtajaksi. Hänen arvomaailmassaan johtajan tarina on ensisijainen: johto tietää parhaiten, miten kaupunkia tulee johtaa, ja minne se on menossa. Sen vuoksi hänellä on yleisjohtajan vahva luottamus, jonka avulla hän haluaa jalkauttaa myös johdon muodostaman strategian.

### 5.3 Innovatiivinen altavastaajuus

Innovatiivinen altavastaajuus rakentuu verkostoitumisena ja vuorovaikutuksena erityisesti niillä rajapinnoilla, jotka eivät rajoita johtamistyötä. Viestinnällistä johtajuutta rajoittavat erityisesti kaupungin yleisjohto ja poliittinen johto, joiden suuntaan johtamisen liikkumavara on pieni. Liikkumavaraa rajoittavat myös media ja valtion toiminta. Hänen mielestään poliittinen johto sekaantuu usein operatiiviseen johtamiseen, jolloin johtamisen ja viestinnän roolit eivät pysy selkeinä. Poliittista johtamista hän ei arvosta mutta pyrkii ymmärtämään. Vasta päättäjien henkilökohtaisen tuntemisen kautta ymmärtäminen on helpompaa. Hän joutuu usein poliittisen tai yleisjohtajan altavastaajaksi perustelemaan toimialan taloutta tai toimintaa. Hän kokee syyllisyyttä tai epäluottamusta koska ylin johto ei joko ymmärrä toiminnan luonnetta tai toimii epärationaalisesti ja pelaa poliittista peliä. Hänen valtansa perustuu pääasiassa johtajan asemaan.

Valtion rajapinta teettää hänelle työtä, mutta johtaja kokee, että valtio ei ole erityisen kiinnostunut kuntien asioista. Hän kärsii valtion luomasta kiireen ja lyhytjänteisyyden tunteesta ja kokee, ettei hänellä ole riittävästi aikaa vaikuttaa riittävästi valtion uudistuksiin. Yhteisistä hankkeista hänellä sen sijaan on myönteistä kokemusta, koska niissä hän voi uudistaa palveluja vapaammin ilman kontrollin tunnetta yhteisymmärryksen ja yhteisen tavoitteen pohjalta.

Niin ikään henkilöstön, yritysten, järjestöjen, muiden kuntien ja asiakkaiden kanssa innovatiivinen altavastaaja toimii vapaasti ja vuorovaikutteisesti. Hän pyrkii toteuttamaan itseään ja uudistamaan näillä rajapinnoilla kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluja hyödyntäen erilaisia viestinnän keinoja. Asiakkaiden kanssa hän innovoi ja ideoi uusia palveluja siten, että asiakkaat otetaan mukaan suunnitteluun ja kokeiluihin. Muiden kuntien kanssa hän benchmarkkaa ja etsii yhteistä ymmärrystä. Hän kokoaa verkkoja ja uusia ideoita myös järjestöjen ja yritysten kanssa tavoitteenaan ratkaista yhteisiä haasteita. Hän käy mielellään vuoropuhelua yritysten kanssa ja vertailee niiden toimintatapoja omaan toimintaan. Järjestöyhteistyössä hän arvostaa niiden tuomaa vertaistukea ja uusia ideoita vaikkakin samalla kantaa huolta niiden toimintaedellytyksistä.

Henkilöstön rajapinta on innovatiivisessa altavastaajuudessa tärkeä, vaikka tilaajaroolissa toimiessaan se on ohut. Hän pitää tärkeänä kriittisyyttä ja tavoitteiden kyseen-

alaistamista myös henkilöstön suunnalta. Mielellään hän istuukin yhteiseen pöytään tai työpajaan henkilöstönsä kanssa. Siellä hän voi luodata toimintaympäristön muutoksia ja kuulla mielipiteitä siitä, mihin suuntaan johtamista pitäisi viedä. Hän pitää tuntumaa arjen työhön tärkeänä, sillä hän on itsekin kasvanut johtajaksi näistä ammateista. Siksi hän tekee mielellään yhteistyötä myös ammatillisissa verkostoissa ja haluaa kehittää uusien ammattilaisten rekrytointia muun muassa yhteistyöllä oppilaitosten kanssa.

Innovatiivinen altavastaaja pettyy, kun oma henkilöstö viestii oman organisaation asioita julkisuuteen epäedullisesti. Se horjuttaa luottamuksen kokemusta, koska hän haluaisi henkilöstön viestivän yhdensuuntaisesti ulospäin. Mediatyhteistyössä johtaja arvostaa avoimuutta ja tunnistaa ilmapiirin, jossa epäkohdatkin on nykyään kerrottava oma-aloitteisesti julkisuuteen. Hänen yhteistyönsä median kanssa on kuitenkin reaktiivista. Maineenhallinnan hän kokee vaikeaksi. Sosiaalinen media on vaikeuttanut sitä entisestään, ja hän kokee olevansa jatkuvasti altavastaajana julkisuuteen tulevissa asioissa. Hän kaipaakin lisää osaamista ja välineitä, jolla viestintää voisi kehittää aktiivisemmaksi ja ennakoivammaksi. Oman sosiaalisen median käyttöä kuitenkin rajoittaa vaikeus erottaa työ ja vapaa-aika toisistaan. Johtaja kokee sen helposti vievän aikaa myös perhe-eläältä, jonka hän mielellään erottaa työasioista.

Johtajuustyyppinä innovatiivinen altavastaaja pyrkii ymmärtämään ihmisiä ja erilaisuutta. Hänellä on vahva sosiaalinen omatunto. Yhdenvertaisuus on hänelle tärkeää.

## 5.4 Professiokeskeinen deterministisyys

Professiokeskeinen deterministisyys rakentuu viestinnällisesti tiedottajana ja informoijana, joka myös kuulee, päättää ja ohjeistaa. Johtajan liikkumavara on erityisen pieni yleisjohton, poliittisen johton, henkilöstön, valtion, asiakkaiden ja kuntayhteistyössä sairaanhoitopiirin rajapinnoilla. Vuorovaikutteista ja yhteiseen kehittämiseen tähtäävää viestintää hänellä on erityisesti järjestöjen ja yritysten kanssa. Verkostoituminen ja vuorovaikutus suuntautuvat erityisesti alueille, jotka eivät rajoita hänen liikkumavaraansa johtajana.

Johtajana hän kokee, ettei yleensä voi riittävästi vaikuttaa yhteistyöhön rajapintojen kanssa. Kaupungin yleisjohtoon ei voi vaikuttaa, koska sieltä ohjeistetaan toimialoja eikä sosiaali- ja terveystoimen professioiden asioita ymmärretä. Asiat tulevat annettuina. Yleisjohto onkin uhka omalle vallalle, joten omaa toimialaa pitää puolustaa. Johtajan valta perustuu enimmäkseen hänen asemaansa ja asiantuntemukseensa. Yhteinen tekeminen puuttuu, ja kaupungissa esiintyy osaoptimointia. Poliittinen johto pyytää tarvittaessa näkemystä mutta ei tunne toimialan substanssia. Päättäjät etsivät helposti syyllisiä, ja tunnelma on usein jännitteinen ja arvaamaton. Päättäjät ovat ajautuneet etäälle toimialan arjesta, ja johtaja kokee ulkopuolisuuden tunnetta. Hän toimiikin lähinnä toimeenpanijana ja tulkkina oman alueensa asioissa ja kritisoi hallitsemattomuuden tunnetta ja populismin ilmapiiriä. Sairaanhoitopiiriin hän ei voi vaikuttaa, koska omistajan ääni ei kuulu eikä hän istu kaikissa niissä pöydissä, joissa sitä koskevia päätöksiä tehdään. Sairaanhoitopiiri

elää omaa elämäänsä, mutta kollegiaalista tukea saa muista kunnista. Lähikuntien kanssa professionaalisissa verkostoissa on hyvää yhteistyötä ja luottamuksellinen ilmapiiri. On yhteisiä tavoitteita ja tietoa voidaan jakaa. Sen sijaan valtion kanssa ei ole yhteistä kieltä. Valtio yrittää palauttaa omaa valtaansa eri uudistusten kautta. Valtio on vanhanaikainen ja johtaja kokee epäluottamusta valtiota kohtaan. Hän on valtion toimeenpanon kohde, sillä vaikuttaminen on vaikeaa.

Johtajuustyyppille on leimallista ajatella, että johtajan tulee tehdä päätöksiä. Niitä pitäisi ehkä tehdä enemmänkin, sillä sitä odotetaan johtajalta. Organisaatiossa vallitsee hierarkiselle kulttuurille tyypillinen epäluottamuksen ilmapiiri, sillä keskeneräisiä asioita ei voi henkilöstölle tiedottaa. Näin henkilöstön rajapinta voi tällä johtajuustyyppillä rajoittaa johtamisen liikkumavaraa. Joskus johtaja joutuu myös sekaantumaan henkilöstön asioihin. Johtaja lähettää heille esimerkiksi ohjekirjeitä, jotta asiat menevät varmasti perille. Johtaja yrittää olla kuulolla, mutta henkilöstön ideat eivät välttämättä ole toteuttamiskelpoisia, joten niitä ei viedä eteenpäin. Johtajan tehtävä on suunnan näyttäminen ja tulevaisuuden kirkastaminen. Jokaisella on kuitenkin omaa vastuuta viestinnästä, ja parhaiten viestintä toimii kasvotusten.

Asiakkaat näyttäytyvät usein muistutuksina tai valituksina, joihin johtajan täytyy vastata. Hän vastaa myös yleisönosastokirjoituksiin, jos joku kysyy nimellä. Tiedottaminen ja asiakkaiden kuuleminen ovat tärkeitä ja asiakkaita myös ohjataan, kun kysytään. Tulevaisuudessa asiakkaat ehkä vaikuttavat enemmän palvelujen sisältöönkin eivätkä pelkästään anna palautetta.

Yhteistyö järjestöjen ja yritysten kanssa on vapaampaa, ja niiden kanssa voi rakentaa kumppanuutta. Ne osallistuvat monin tavoin toiminnan kehittämiseen, ja niiltä saa hyviä ideoita palvelujen uudistamiseen. Niiden kanssa voi myös keskustella, mihin suuntaan toimintaa voisi kehittää.

Mediayhteistyössä johtaja on pommitusten kohteena, ja epäonnistumiset vievät kaiken huomion. Hänellä on huonoja kokemuksia toimittajista ja useita pettymyksiä. Hän vastaa kun kysytään, sillä häntä pidetään oman alueensa asiantuntijana. Vaikka hän toimii altavastaaajana, hän tiedottaa myös itse medialle, erityisesti toimielinten päätöksistä. Positiivisen kuvan luominen sosiaali- ja terveydenhuollosta olisi hänelle tärkeää, mutta hän ei oikein tiedä, miten hän itse voisi vaikuttaa kokonaiskuvaan ja miten hänen työaikansa riittäisi siihen. Hän on onnistunut kuitenkin hyvin rekrytointimarkkinoinnissa, sillä hänellä on omaan ammattikuntaansa ja koulutuspaikkoihin hyvät professioiden keskinäiset suhteet. Hän on kannustanut myös henkilökuntaansa sosiaaliseen mediaan, jotta tavoite-



taan erityisesti nuoria työntekijöitä tulevaisuudessakin. Hän itse käyttää sosiaalista mediaa vain henkilökohtaiseen tai professioiden väliseen viestintään.

Professiokeskeisen deterministin arvomaailmassa oma professio on tärkeä identiteetin ja vallankäytön määrittäjä. Hän ei usko, että kaikkiin asioihin voi vaikuttaa. Hän saattaa jopa uskoa, että jotkut ilmiöt ovat jumalan johdatusta.

## 5.5 Teoreettinen peili: kohti rajojen ylittämistä ja kollektiivista tiedonmuodostusta

Tutkimuksessa tunnistettuja johtajuustyypppejä tarkastellessa on pidettävä mielessä, että karkea kategorisointi nostaa esille keskeisiä piirteitä, ja tutkimuksen yksittäisellä johtajalla jotkut piirteet saattavat olla voimakkaampia kuin toisilla samaan kenttään kuuluvilla.

Tutkimuksessa esille tuleva karismaattinen johtajuus antaa organisaatiossa kasvot johtamiselle. Karismaattinen johtaja voi toimia esimerkiksi henkilöstölle tai kuntayhteisölle keulakuvana, johon on mahdollista samaistua, jota voi seurata erilaisissa medioissa, ja jonka voi tavata kasvotusten. Hän raottaa henkilökohtaista elämäänsä ja ajatteluaan uusien viestintäteknologioiden vaatimalla tavalla, mikä lisää kiinnostusta hänen persoonallisuuttaan kohtaan. Se mahdollistaa hänen kehittyisensä kiinnostavaksi mediaksi, joka entisestään lisää hänen liikkumavaraansa omassa toimintaympäristössään ja verkostoissaan. Karismaattisuus kulkeekin käsi kädessä journalismin ja sosiaalisen median sekä yleisemmin yhteisöviestintään liitetyn henkilöitymiskehityksen kanssa. Kuten Takala (2013, 23–24) toteaa, sitoutuminen ja luottamus syntyvät karismaattisessa johtajuudessa tunnepohjalta. Karismaattiset johtajat eivät ole byrokraatteja, jotka tottelevat sääntöjä, vaan päämiehiä, jotka laativat säännöt. Karisman yhteydessä viitataan Takalan tavoin usein Max Weberiin, jonka mukaan tunnepohjaisen myönteisen sitoutumisen rinnalla on havaittavissa myös kielteisiä ilmiöitä.

Pelkkä karisma ei tarjoa tarpeeksi vakaata pohjaa julkiselle johtamiselle. Karisman ja siihen usein liittyvien hyvien ihmissuhde- ja suhdetoimintataitojen lisäksi kunnan johtamisessa tarvitaan monia muitakin ominaisuuksia. Kuntajohtajan pätevyys- ja taitoprofiileja tarkasteltaessa on kiinnitetty huomiota organisaation sijaan yhteisön johtamisen taitoihin, jotka muodostuvat erityisesti verkostojen johtamisesta, elinvoiman ja kilpailukyvyyn edistämisestä sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta. Onnistumiseen vaikuttavat henkilökohtaiset ominaisuudet, käytännölliset tiedot ja taidot, strateginen pätevyys sekä ihmissuhdetaidot. Muutosten ymmärtämiseen ja visiointiin liittyvä strateginen pätevyys auttaa johtajaa suuntautumaan tulevaisuuteen ja tekemään valintoja. Näitä ”tuntosarvia” hyödyntäen on tehtävä tulkintoja siitä, millaisia muutoksia kuntaympäristössä tarvitaan tavoitteiden, rakenteiden, resurssien ja johtamisen alueilla. Verkostot ja vuorovaikutus ovat tarpeen myös strategisen pätevyyden ylläpitämisessä, jotta strategia ylipäänsä on mahdollista koota tai panna toimeen. (Haveri & Majoinen 2009, 184–186.) Haveri ja Majoinen

pitävät mediataitoja omana osaamisalueenaan käytännöllisten tietojen ja taitojen joukossa. Tätä perustellaan julkisuuden lisääntymisellä ja varautumisella yllättäviin kriisitilanteisiin, joissa korostuu viestinnän strateginen rooli. 2000-luvulla mediataidot voisi korvata laajemman viestintäosaamisen edellytyksillä ja puhua yhteisön johtamistavoitteeseen kytkeytyneenä johtajan yhteisöviestinnän taidoista ja osaamisesta.

Sosiaali- ja terveysjohtamisessa kohdataan eri tavoin rajoja, joita pyritään avaamaan tai joiden olemassaoloon mukaudutaan. Mitä suurempi johtamisen tila ja liikkumavara on, sitä paremmat mahdollisuudet johtajalla on myös vuorovaikutteiseen verkostojen johtamiseen, mikä edellyttää rajojen avaamista tai niitä ylittävää yhteistyökykyä. Vuorovaikutteisella verkostojohtamisella tavoitteet ja strategiat syntyvät yhteisen oppimisen avulla, ja keinoina voidaan käyttää esimerkiksi neuvottelua, luottamusta ja viestintää (Rhodes 2000; Stoker 2000). Pedersen ja Hartley (2008, 335) toteavat, etteivät johtajat voi työskennellä pelkästään esimerkiksi ammatillisten tai laillisuuden arvojen pohjalta, vaan heidän on kyettävä haastamaan ja kehittämään erilaisia arvoja ja tavoitteita. Verkostoitumisen ja neuvottelemisen dynamiikka merkitsee johtajuuden rakentumista viestinnällisissä suhteissa verkostomaisissa hallintasuhteissa. Yhteistyön tavoitteesta riippuen verkostojen funktio johtamisessa rakentuu eri tavoin (Jäppinen 2009, 203). Tässäkin tutkimuksessa osa johtajista käyttää verkostoja uuden tiedon luomiseen ja osa kehittymisen tukena kokemuseräistä tietoa jakaen. Tiedolla johtamista painottaessaan johtaja käyttää verkostoja todennäköisimmin olemassa olevan tiedon soveltamiseen mahdollisimman tehokkaasti.

Valtaosa tutkimukseen osallistuneista johtajista on toiminut uransa aikana erilaisissa sosiaali- ja terveysalan professioissa. Kasvaminen professiotaustaisesta johtajasta hallinnolliseksi yleisjohtajaksi ei käy käden käänteessä. Koska hallinnollisessa johtajuudessa ei professorajoilla ole merkitystä, oman ajattelun asemoiminen saattaa tuottaa vaikeuksia. Yhteistyösuhteissa moniammatillisilla ja monialaisilla rajapinnoilla ei voi työskennellä pelkästään omien ammatillisten arvojen pohjalta, joten erilaisen vuorovaikutuksen mahdollistamisesta, ohjaamisesta ja koordinoinnista tulee verkostoyhteiskunnan johtajan keskeinen tehtävä (Mikkola ym. 2014, 222). Vasta molemminpuolisen viestinnän ja vuorovaikutuksen avulla voidaan saavuttaa jaettu ymmärrys ja johtamisen yhteiset tavoitteet. Muussa tapauksessa viestintä saattaa jäädä yksisuuntaiseksi informoinniksi eli tiedottamiseksi, eikä rajapinnasta muodostu yhteisen tekemisen mahdollistavaa yhdyspintaa. Pahimmillaan viestinnällinen resurssi menee puolustautumiseen ja altavastaajuuteen, kuten vähäisen liikkumavaran ja luottamuksen sekä suppeiden viestinnällisten ja vuorovaikutustaitojen omaavalle professiokeskeiselle deterministille voi käydä.

Organisaatioiden väliseen yhteistyöhön osallistuvia ja rajoja ylittäviä toimijoita (boundary spanners) on tutkittu johtamisen kontekstissa eri näkökulmista (esim. Edelenbos & Van Booren & Klijn 2013; Williams 2002). Nämä rajojen ylittäjät työskentelevät yli organisaatioiden sekä tehtävä- tai toimialakohtaisten rajojen. He tarvitsevat erilaisia taitoja ja ominaisuuksia viestinnän hyödyntämiseen, jotta he voivat hallita monimuotoista ja monimutkaista yhteistyötä sekä ymmärtää erilaisia motiiveja, rooleja ja vastuita

(Williams 2002, 103). Rajojen ylittäjien haasteina ovat yhteistyökumppaneiden työrooleihin ja -tehtäviin tai taustaorganisaatioiden kulttuureihin ja toimintatapoihin kytkeytyvät eroavaisuudet. Jotta jaettuun ymmärrykseen päästäisiin eroista huolimatta, toimijoiden pitäisi jossain määrin saavuttaa yhteisöllinen identiteetti. Kuten Purhosen (2011) yrityksiä koskevassa tutkimuksessa on todettu, epäonnistuneiden yhteistyösuhteiden taustalla on usein myös epäonnistuminen yhteenkuuluvuuden ja me-hengen saavuttamisessa. Näissä tapauksissa yhteistyöhön ja dialogiin osallistujat ovat olleet enemmän itsenäisiä toimijoita ja organisaatioidensa edustajia kuin yhtenäinen joukko, joiden viestinnän periaatteisiin kuuluisivat esimerkiksi luotettavuus, rehellisyys, avoimuus, epäitsekkyys ja toisen kunnioittaminen. (Emt., 34–37.) Tilaaja-tuottajamalleissa toimineissa kaupungeissa yhteenkuuluvuuden ja identiteetin rakentuminen on kiinnostava kysymys. Kun työyhteisöt jaetaan tilaajaan ja tuottajiin, riski erillisten identiteettien rakentumiseen kasvaa. Silloin myös viestinnälliset ponnistelut saattavat keskittyä vain omalla vastuulla olevan hallinnollisen alueen menestykseen.

Menestyneet rajojen ylittäjät on tunnistettu vahvasti linkittyneiksi sekä sisäisten että ulkoisten suhteidensa kanssa. He ovatkin ennen muuta suhteiden ja odotusten johtajia, jotka keräävät tietoa ja muuntavat sitä edelleen jaettavaksi. He toimivat samalla viestinnän kaksoisfunktion edellyttämällä tavalla toisaalta vuorovaikutuksellaan lisäten epäjärjestyksen tuntua ja toisaalta kooten sitä jäsentämällä tietoa uudelleen. Erityisesti ns. ilkeiden ongelmien ratkaisemisessa on tunnistettu laajojen kontaktien ja toimijoiden välisten suhteiden merkitys (Edelembos & van Buuren & Klijn 2013, 34).

Tässä tutkimuksessa tulee näkyviksi useita rajakohteita (boundary object), jotka ovat rajapinnassa tapahtuvan yhteistyön kannalta kiinnostavia. Sullivanin ja Williamsin (2012, 699) mukaan rajakohteet ovat konkreettisia tai abstrakteja kokonaisuuksia, joihin liittyy aineellista valtaa tai pakkoa. Niihin sisältyy kamppailua ja kiistanalaisia kitkaa aiheuttavia tekijöitä, ja niiden ratkaisemisessa hierarkkiset organisaatiot kokevat voimattomuutta. Monille johtajille tuttuja rajakohteita ovat tässä tutkimuksessa olleet esimerkiksi palveluverkkoon liittyvät suunnitelmat, päätökset ja toimeenpano sekä sairaanhoitopiirien tuottaman erikoissairaanhoidon ohjaus. Ne herättävät tunteita ja intohimoa samalla, kun johtajat viestivät vahvasti keinottomuutta siihen liittyvien ilmiöiden hallinnassa. Myönteisimmin ja vähiten kitkaisesti näissä esimerkeissä ovat kyenneet toimimaan laajan liikkumavaran ja vuorovaikutteisen viestintätäylin omaavat johtajat, joilla on laajat suhdeverkostot ja mahdollisuus liikkua sujuvasti organisaatorajojen yli. Ne johtajat, jotka toimivat hierarkkisen johtamistyylin mukaisesti kapean liikkumavaran turvin, kokevat jatkuvia vaikeuksia ymmärtää ja hallita erikoissairaanhoidon hallintaa tai palveluverkon muutoksiin liittyviä prosesseja.

Näyttäisi siltä, että jaetun ymmärryksen rakentuminen rajakohteissa ei ole ns. ilkeän ongelman kohdalla mahdollista formaaleissa organisaatioissa ylhäältä alas toteutuvalla johtamisella. Samoja havaintoja on tehty muun muassa kaavaprosessin kohdalla (Leino 2012, 386–387). Hierarkkisen ylhäältä alas -johtamisen ja perinteisten valtasuhteiden uu-

sintamisen sijaan monimutkaisessa ja äkillisiä muutoksia kohtaavassa johtamistyössä onkin hyödynnettävä luottamukseen perustuvia koordinaatiomekanismeja. Niiden voima näyttäytyy tässä tutkimuksessa erityisen hyvin jo nyt yritysten ja järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä, josta puuttuvat hierarkkiset valtasuhteet. Näiden rajapintojen kanssa on suhteellisen vähän ylhäältä annettuja sääntöjä, normeja tai kulttuurisia tekijöitä, jotka tarkkaan määrittäisivät kanssakäymisen muotoja. Tällöin johtaminen voi keskittyä vuorovaikutukseen ja jaettuun ymmärryksen perustuvan suhteen rakentamiseen sen sijaan, että se perustuisi yksisuuntaiseen vaihdantaan, kuten esimerkiksi tiedottamiseen tai ostamisen ja myynnin edellyttämään sopimiseen.

Olisi sinisilmäistä ajatella, että verkostomaisiin toimintatapoihin ei sisältyisi mitään riskejä tai kritisoitavaa. Verkostoilla voidaan rakentaa yhdyspintoja, mutta ne voivat Parviaisen (2006, 157) mukaan olla myös puhtaasti strategisia ratkaisuja oman edun tai urakehityksen tavoittelussa. Pelkkä verkostossa toimiminen tai hakeutuminen yhteistyöhön ei välttämättä edistä kenenkään ongelmanratkaisua, yhteisöllisyyttä tai kykyä toimia ryhmän jäsenenä. Tehokkaasti toimiakseen verkostot edellyttävät johtamistaitoa ja luottamusta, jotta haastateltujen johtajienkin esille nostamat ja monia toimijoita yhdistävät monimutkaiset ongelmat tulisivat ratkaistuksi. Toisaalta verkostot ovat vain yksi kollektiivisen tiedonmuodostuksen väline. Kollektiivisella tiedonmuodostuksella tarkoitetaan tavoitteellista ja tietoista toimintaa, jossa erilaiset ryhmät kuten asiantuntijat, asiakkaat, päättäjät tai toimittajat pyrkivät johtajien kanssa selvittämään tiettyä ongelmaa tai ilmiötä. Tiedonmuodostus yhdessä on useimmiten sekä tiedollisesti, sosiaalisesti että tunnetasolla vaativampaa kuin yksin tekeminen. Yhdessä tekeminen tuottaakin tuloksia yleensä vasta sitten, kun tietoa muodostetaan ongelmaakeskeisesti, ja toimijoilla on yhteinen päämäärä ja tavoite. Yhdessä tuotetun tiedon pitäisi olla jotakin enemmän kuin mihin yksilönä pystyy.

Verkostomaisen, rajoja ylittävän ja dynaamisen johtajuuden tavoitteena olevan kollektiivisen tiedonmuodostuksen esteiksi voi muodostua monenlaisia tekijöitä. Parviaisen (2006, 168–173) mukaan yhdessä tekemistä voivat vaikeuttaa muun muassa organisaatioiden valan ja kulttuurin kysymykset. Organisaatiokulttuuri on tulos historiallisesta kehityksestä, jossa hallinnollisten, rakenteellisten tai tuotannollisten seikkojen lisäksi vaikuttavat työntekijöiden toimintatavat ja keskinäiset suhteet. Myös kieli ja erilaiset ammatilliset termit voivat vaikeuttaa keskinäistä ymmärrystä ja tiedonmuodostusta. Terminologiset erot voivat aiheuttaa tiedollista epätasa-arvoa ja etäännyttää ihmisiä toisistaan. Esteitä voi syntyä myös iästä tai sukupuolesta. Tässäkin tutkimuksessa mukana olleet johtajat ovat keskenään hyvin eri-ikäisiä, ja sukupolvikokemukset erottavat heitä toisistaan. Jotkut viestinnälliset kokemukset, käytännöt ja kanavat ovat samaan aikaan toiselle mahdollisuuksia, kun toiselle ne aiheuttavat pelkoa, ahdistusta ja passiivisuutta. Parviainen toteaa niin ikään, että tunteiden merkitys tiedonmuodostuksessa ja tiedonhaussa on nähtävästi huomattavasti keskeisempi kuin tähän asti on oletettu. Yhteistyösuhteissa saatetaan kokea kateutta, mustasukkaisuutta tai vihaa, jotka voivat johtaa poissulkemiseen tai syrjäyttämiseen. Toisaalta vahvojenkin tunteiden näyttäminen ja niille alttiiksi asettuminen osoittautuivat tämän

tutkimuksen valossa merkittäväksi henkilöstörajapinnan muutosviestinnän osatekijäksi. Rohkeus pyytää apua on omiaan synnyttämään luottamusta, joka on yksi keskeisimmistä tekijöistä kollektiivisessa tiedonmuodostuksessa. Luottamus on pääosin hyvin kokemuspäinen asia, joka ilmenee usein turvallisuuden tai helpotuksen tunteena. Vastaavasti epäluottamus toisiin ihmisiin voi ilmetä huolena, epäilyksinä, pelkona tai vihana.

Johtajuustyypit tuovat esiin johtajuuden inhimilliset ja strategiset puolet. Näiltä osin tutkimus vahvistaa käsitystä, että onnistunut yhdistävä johtajuus ja kollektiivinen tiedonmuodostus edellyttävät johtajalta samanaikaisesti sekä aitoutta että strategisuutta. Niin ikään on samaan aikaan tehtävä tulosta ja oltava eettinen. Kun johtaja tasapainoilee poliittisten ja kansallisten suuntaviivojen kanssa, hallitsee erilaisia ideologioita ja sosiaali- ja terveydenhuollon kulttuuria, eri rajapinnoilla odotetaan häneltä myös aitoa ja vuorovaikutteista ihmisten johtajuutta, joka ottaa erilaiset mielipiteet huomioon. Tämä kertoo viestinnällisestä sosiaali- ja terveysjohtajuudesta myös eräänlaisena paradoksina. (Tench ym. 2017; Luoma-aho & Canel 2016.)

## 6 Muutosviestinnän onnistumisen avaimet

Tarina on ihmiselle ominainen viestinnällinen väline kuvata tapahtumia ja rakentaa merkityksiä. Kaikkia tutkimukseen osallistuneita johtajia pyydettiin kertomaan esimerkki onnistuneesta ja epäonnistuneesta johtamistilanteesta. Tavoitteena oli saada johtajan itse kertoma spontaani esimerkki, jonka pohjalta voisi tutkia viestinnän merkityksenantoa ja rakentumista erilaisissa johtamistarinoissa. Haastattelussa saatujen kertomusten pohjalta oli tunnistettavissa tiettyjä tarinallisia samankaltaisuuksia, joiden perusteella on konstruoitu neljä narratiivia esimerkeiksi onnistuneesta ja epäonnistuneesta viestinnästä oman organisaation johtamisessa. Jokaiseen narratiiviin on yhdistetty piirteitä useammasta eri kertomuksesta, jolloin ne ovat myös johtaja- ja kaupunkitasolla anonymisoituneet.

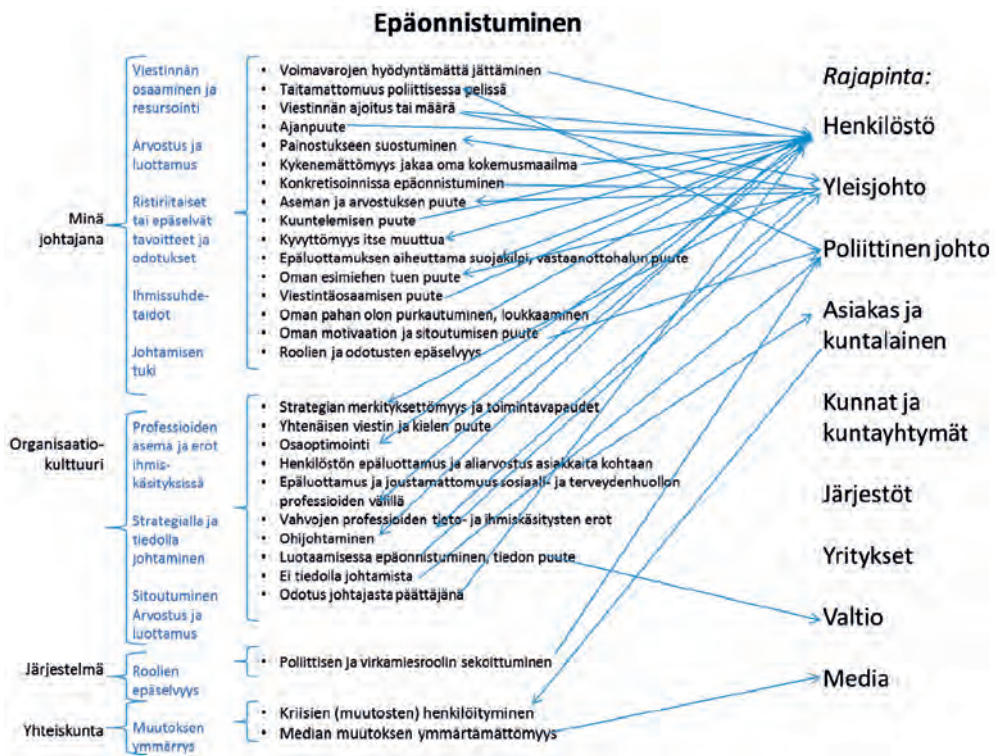
Johtajien kertomukset onnistumisestaan tai epäonnistumisestaan johtamistyössä kytkeytyivät enimmäkseen muutosten johtamiseen, vaikka kysymystä ei esitetty muutoskontekstissa. Kertomuksissa nousee kaksi ilmiötä ylitse muiden: palvelujen strategiset ja rakenteelliset muutokset ja niiden toteuttaminen sekä henkilöstön avainrooli muutosten onnistumisen kannalta keskeisenä rajapintana. Kertomusten samankaltainen juonirakenne kuvaa hyvin tämän ajan toimintaympäristöä. Juoneessa toistuivat muutoksen strateginen tehtävänanto, toimeenpanon liikkeellelähtö, rajapintojen kanssa kohdatut vaikeudet ja niistä mahdollisesti selviäminen sekä lopputulos, joka joko vastaa strategista tavoitetta tai on saatu päätökseen johtajan mielestä epätyydyttävällä tavalla.

Monet johtajat kuvasivat palvelurakenteiden strategisia muutostilanteita, kuten lastensuojelun, vanhustenhuollon tai palveluverkon rakenteellisia muutoksia – myös niitä, joita on käsitelty dokumenttiaineistona olleissa kaupungin virallisissa strategioissa tai suunnitelmissa. Sosiaali- ja terveysjohtamisessa kuluneet vuodet ovat sisältäneet sekä valtakunnallisesti ohjattuja että paikallisia rakennemuutoksia, jolloin johtajan vastuulla on ollut erilaisten muutosten aikaansaaminen. Muutokset ovat koskettaneet monia rajapintoja, jolloin muutoksen onnistumisen tai epäonnistumisen kannalta rajapintasuhteet ovat olleet keskeisessä asemassa.



Haastateltujen johtajien mukaan sekä onnistumisen että epäonnistumisen kannalta erityisesti henkilöstön, kaupungin yleisjohdon ja poliittisen johdon rajapinnat ovat olleet merkittäviä. Näin on ollut siinäkin tapauksessa, että muutosten seuraukset koskettaisivat eniten asiakkaita tai kuntalaisia. Niin ikään vuorovaikutuksella kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen, valtion tai median kanssa on ollut lopulta varsin vähän tekemistä johtajan onnistumisen tai epäonnistumisen kokemuksessa. Median rooli tulee yleensä esille siinä, että epäonnistuneissa johtamistilanteissa joko sisäinen tai ulkoinen muutosvastarinta hyödyn-tää myös mediaa tai onnistuessa on saatu aikaan myös jotakin myönteistä mediayhteistyös-sä.

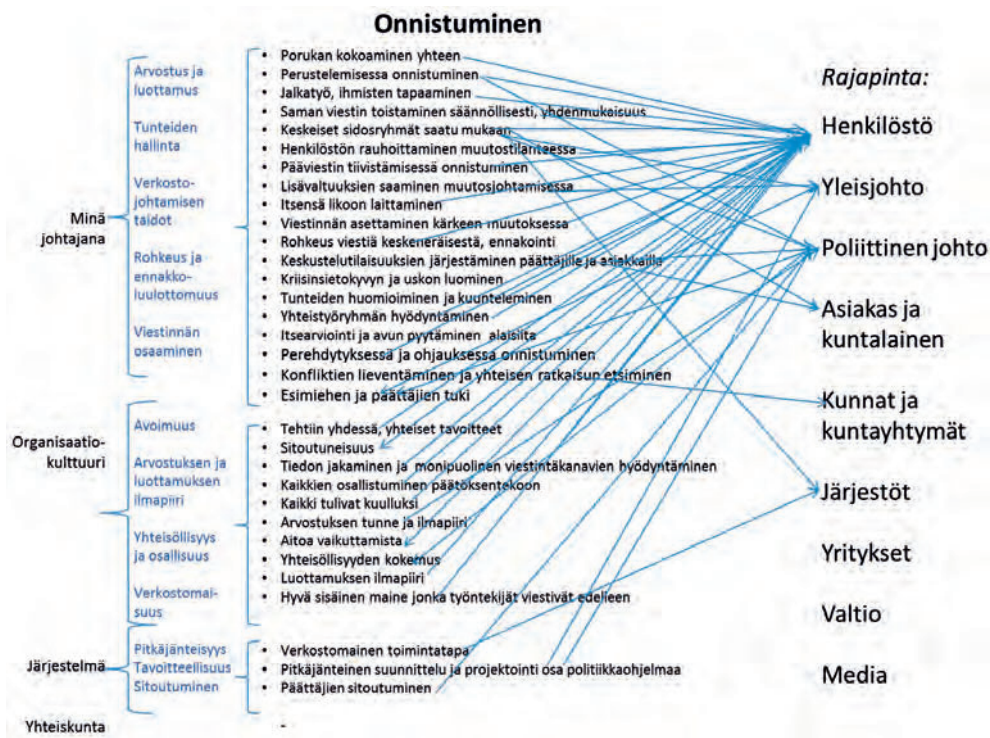
Muutostilanteen johtamisessa epäonnistuminen ja onnistuminen syyperäisesti jaotel-tuna on tiivistetty kuviin 6 ja 7. Syyt on teemoiteltu ja jäsennetty kuvien vasempaan sarak-keeseen sen mukaan, onko onnistuminen ja epäonnistuminen koettu tapahtuneen hen-kilökohtaisista syistä, organisaatiokulttuuriin liittyvistä syistä tai hallintajärjestelmään ja yhteiskuntaan laajemmin liittyvistä syistä.



Kuva 6. Epäonnistumisen rakentuminen suhteessa rajapintoihin

Nuolen suunnalla kuvataan kokemusta siitä, kenen toiminnasta ilmiö on pääasiassa johtunut. Esimerkiksi johtaja kokee epäonnistuneensa henkilöstön voimavarojen hyödyntämisessä mutta kokee itse olleensa yleisjohdon painostuksen kohteena ja suostuneensa siihen.





Kuva 7. Onnistumisen teemojen rakentuminen suhteessa rajapintoihin

Nuolen suunnalla kuvataan kokemusta siitä, kenen toiminnasta ilmiö on pääasiassa johtunut. Merkitävin ilmiö on johtajuudessa onnistuminen suhteessa henkilöstöön mutta myös suhteessa poliittiseen rajapintaan.

## 6.1 Minä johtajana

Johtamistyössä viestinnän onnistumisen elementtejä henkilökohtaisella tasolla koetaan olevan arvostus ja luottamus, tunteiden hallinta, verkostojohtamisen taidot, rohkeus ja ennakkoluulottomuus ja viestintäosaaminen. Vastaavasti epäonnistumisen tekijöiksi mainitaan puutteet viestinnän osaamisessa, resursoinnissa, arvostuksessa, luottamuksessa sekä tavoitteiden, roolien ja odotusten ristiriitaisuus ja epäselvyys. Myös puutteet ihmissuhdetaidoissa sekä johtamisen tuessa ovat teemoja, jotka ilmentävät johtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin nojaavaa epäonnistumista kerrotuissa johtamistilanteissa.

Vuorovaikutus ja viestintä henkilöstön kanssa ovat avainasemassa, kun johtajat arvioivat syitä johtamistyössä onnistumiselle tai epäonnistumiselle. Henkilöstön kokoaminen yhteen, muutosten perusteleminen ja henkilöstön pariin jalkautuminen ovat edesauttaneet johtamistyön onnistumista. Niin ikään pääviestin tiivistäminen sekä saman viestin toistaminen säännöllisesti ja yhdensuuntaisesti on koettu tukeneen onnistumista. Henkilökoh-

taista viestinnällistä taitoa ovat myös olleet viestinnän arvottaminen tärkeäksi ja rohkeus viestiä keskeneräisistäkin asioista, joskin näillä ilmiöillä on myös organisaatiokulttuuriin liittyviä yhteyksiä. Onnistuneessa johtamistilanteessa henkilöstö ja muut keskeiset sidosryhmät ”on saatu mukaan”. Henkilöstöön on voinut valaa uskoa ja pitää yllä kriisinsietokykyä.

Onnistumiseen ovat myönteisesti vaikuttaneet myös itsearviointi ja avun pyytäminen alaisilta sekä oman esimiehen tuki. Johtaja on näin toimien tunnustanut, ettei ole kaikkivoipainen vaan tarvitsee ja haluaa alaistensa tukea ja osaamista. Johtaja on ”laittanut itsensä likoon”, jolloin hän on kokenut toimintaympäristössä luottamuksen ilmapiiriä. Onnistumista ovat tukeneet lisäksi tunteiden huomioiminen ja alaisten kuunteleminen. Myös omien tunteiden hallinnalla ja luonteenpiirteiden tuntemuksella on merkitystä. Johtaja voi olla itsekin kyvytön muuttumaan tai persoonallisuudeltaan mieluummin vanhassa ja turvallisessa pitäytyvä kuin rohkea uudistaja. Päätöksentekijöiden ja oman esimiehen tuki on toiminut johtajille perälautana, jonka varaan oman johtamistyönsä on voinut rakentaa.

Seuraavassa on yhdenmukaisesti rakentuneen onnistumispuheen pohjalta rakennettu tarina 1, jonka tarkoituksena on havainnollistaa henkilöstöjohtamisen viestinnän ilmentymistä osana onnistunutta viestintää. Tarinassa korostuvat tunteiden, avoimuuden, rehellisyyden, ja ”itsensä likoon laittamisen” ja itsearvioinnin merkitykset. Tarinan taustalla olevat eri muutokset on pitänyt hyvin suunnitella myös taktisesti, jotta muutos on koettu yhdessä tehtynä ja yhteisenä muutoksena eikä ylhäältä alas annettuina.

### **Konstruoitu tarina 1. Johtaja onnistuu henkilöstön johtajana**

*Meidän piti yhdistää useampia yksiköitä yhdeksi isoksi yksiköksi. Jouduin rakentamaan ja johtamaan uutta yhteistyötä, johon liittyi paljon tunteita. Jokainen työntekijä perustasolle asti tiesi, mitä suunnitellaan. Jokainen sai vastauksen siihen, miten kullekin käy. Keskustelimme avoimesti myös siitä, mikä on luottamuksen aste, millaisia asioita voidaan jakaa ja miksi ajatellaan asioista eri lailla. Se ei olisi onnistunut, ellei olisi menty tunteisiin asti. Pistin itseni likoon, mutta pidin päämäärän koko ajan mielessäni. Pitää jaksaa tehdä asioita niin, että menee eri vaiheiden kautta, vaikka näkisikin ratkaisun heti. Johtajalla pitää olla oma luottoporukka, jossa voi arvioida myös omaa tekemistään. Johtaja voi pyytää alaisiltaan, että apua, jotta yhteinen tavoite saadaan tehtyä. Sen voi sanoa ääneen menettämättä omaa johtajuuttaan. Myöhemmät organisaatiomuutokset ovat olleet mahdollisia siksi, että tämä muutos onnistui.*

## **6.2 Organisaatiokulttuuri**

Avoimuus, arvostuksen ja luottamuksen ilmapiiri, yhteisöllisyys ja osallisuus sekä verkostomaiset toimintatavat ovat teemoja, joilla johtajat selittävät onnistunutta muutosjohtajuuttaan. Vastaavasti professioiden aseman ja ihmiskäsitysten erot, strategialla ja tiedolla

johtamisen puutteet sekä sitoutumisen ja arvostuksen ja luottamuksen puutteet kuvaavat organisaatiokulttuurista kumpuavia epäonnistumisen elementtejä johtamistilanteissa.

Sekä henkilöstöä että poliittisia päättäjiä arvostava kulttuuri on mahdollistanut yhteisten tavoitteiden ja yhdessä tekemisen tilanteita. Johtaja on tämän vuoksi voinut kokea jopa yhteisöllisyyden tunnetta. Osallisuus on myös lisännyt erityisesti henkilöstön halua sitoutua muutoksiin. Sitoutuessaan henkilöstö on edelleen viestinyt hyvistä kokemuksistaan ja toiminut mainelähettiläänä eri verkostoissa. Tietoa on voitu jakaa erilaisia viestintäkanavia hyödyntäen, ja moni työntekijä on kokenut tulleen kuulluksi ja voinut vaikuttaa päätöksentekoon.

Erot ihmiskäsityksissä heijastuvat muun muassa asiakkaita ja työtovereita kohtaan osoitettuun arvostukseen ja epäluottamukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivila professioilla on myös keskinäistä epäluottamusta ja joustamattomia toimintatapoja. Toisaalta yhteinen kieli ja yhteiset viestit voivat puuttua. Vahvojen professioiden tieto- ja ihmiskäsitykset näyttävät joutuvan törmäykseen erityisesti muutostilanteissa, jolloin voi esiintyä myös osaoptimointia. Haastateltavat kuvasivat myös ohijohtamisen tilanteita ja välinpitämättömyyttä strategiaa kohtaan, jolloin erityisesti kaupungin yleisjohto ei ollut sitoutunut muutokseen. Johtajalla on saattanut olla myös tiedon puutetta siitä, miten valtio aikoo toimia erilaisissa uudistustilanteissa. Tiedolla johtamisen edellytykset ovat voineet jäädä täyttymättä myös poliittisten päättäjien toiminnan vuoksi. Johtaja voi kokea, että päätökset eivät perustu käsillä olevaan tietoon vaan toimintaa ohjataan poliittisen tarkoituksenmukaisuuden periaatteilla.

Seuraavassa on rakennettu epäonnistumiseen pohjautuneista kertomuksista tarina, joka ilmentää sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiokulttuurille tyypillisten eri professioiden välistä kitkaa, vallankäyttöä ja osaoptimoinnin merkitystä epäonnistumisen tekijänä. Profiessioiden rinnalla vaikuttavat persooniin liittyvät tekijät, yhteistyö- ja viestintätaitojen puutteet sekä puutteet vuorovaikutus- ja viestintätaidoissa. Tarina havainnollistaa myös sen, että vuorovaikutteinen ja osallistava johtamistapa on aikaa vievää ja mikäli siihen ei päästä, vaikuttaminen kanavoituu helposti organisaation ulkopuolisille foorumeille, kuten mediaan. Tarina havainnollistaa lisäksi se, että epäonnistumisessa johtaja usein etsii syytä ensimmäiseksi itsestään johtajana.

## Konstruoitu tarina 2. Johtaja epäonnistuu henkilöstön johtajana

*Meillä oli tavoitteena, että sosiaali- ja terveystoimen sisäinen yhteistyö olisi saumatonta yhdessä rakentamista. Toimialan sisällä tuli kuitenkin konflikti kahden alueen välillä. Kumminkin alueet halusivat viedä oman näkemyksensä eteenpäin. Niillä oli iso yhteinen rajapinta mutta kummallekin oli oma menestys tärkeää. Kumpikaan ei halunnut luopua toisen hyväksi. Konfliktissa oli mukana persoonien piirteitä ja kyvyttömyyttä tehdä yhdessä työtä. Oli vahvat professiot, jotka kamppailivat siitä, kumman ihmiskäsitys on oikea. Ei ollut kyse pahuudesta tai ilkeydestä vaan halusta seistä oman profession takana. Toisen näkemyksen huomioiminen vaatisi enemmän aikaa kuin oman päään mukaan tekeminen. Henkilöstö tuli julkisuuteen, koska ei*

*kokenut tulleen kuulluksi. En ehkä kuunnellut esimiehenä heitä riittävästi enkä tiennyt, olisiko se edes minun tehtävän. En ehkä osannut tsempata ihmisiä oikeaan suuntaan. Omat kynnet jäivät lyhyiksi.*

### 6.3 Hallintajärjestelmä ja yhteiskunta

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmätasolla johtamistyössä on tarvittu suunnitelmallisuutta, tavoitteellisuutta ja sitoutumista, jotta johtaja on kokenut järjestelmän tukevan työssä onnistumista. Järjestöjen kanssa verkostoitumalla, isoja asioita projektoimalla ja päättäjien sitoutumisella on voitu edistää johtamistyössä menestymistä. Vastaavasti poliittisen johtamisen ja virkamiesroolien sekoittuminen, erilaisten muutosten henkilöityminen sekä median muuttuneet toimintatavat ovat yllättäneet johtajia, ja näyttäytyvät nyt osatekijöinä epäonnistuneisiin johtamistilanteisiin. Kaiken kaikkiaan onnistuminen tai epäonnistuminen näyttää kulminoituvan eniten joko henkilökohtaiselle tasolle tai organisaatiokulttuurin tasolle, eivät niinkään järjestelmän tai yhteiskunnan tasolle.

On merkillepantavaa, että onnistuneissa johtamistarinoissa ei anneta juuri minkäänlaista sijaa valtion tai median rajapintayhteistyölle. Rajapinnat henkilöstöön, kaupungin yleisjohtoon sekä poliittiseen johtoon muodostuvat strategisesti tärkeiksi onnistumisen tai epäonnistumisen kannalta.

Haastateltujen johtajien omissa onnistumisen ja epäonnistumisen kertomuksissa yhdistyy usein useamman eri tason piirteitä. Kun johtaja esimerkiksi epäonnistuu henkilöstöä koskevassa muutosjohtamisessa, asiaan vaikuttavat organisaatiokulttuuri – erityisesti henkilöstörakenteesta vaikuttavat toimialan professiot – sekä johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet, taidot ja tiedot. Vastaavasti epäonnistuessaan strategian toimeenpanossa hän törmää niin hallintajärjestelmän haasteisiin kuin henkilökohtaisten taitojensa, tietojensa ja motivaationsa puutteisiin.

Tainassa 3 ilmentyvät monen eri rajapinnan yhdistävän muutoksen haasteellisuus ns. ilkeänä ongelmana, jolloin korostuu luottamuksen, sitoutumisen ja erityisesti poliittisen toiminnan sekä asiakastarpeen ymmärtämisen ja hyväksymisen merkityksellisyys. Oman motivaation, epävarmuuden ja sitoutumattomuuden puute näkyy helposti vuorovaikutuksellisissa viestintätilanteissa, erityisesti kasvokkaisuviestinnässä. Jos työkokemus on vähäinen, tiedolla johtamisen välineet voivat tukea erityisesti nuorta johtajaa viestintätilanteissa ja toimia turvana silloin, kun asiat henkilöityvät.

#### **Konstruoitu tarina 3. Johtaja epäonnistuu strategian toimeenpanossa**

*Teimme strategiaan pohjautuvan palveluverkkomuutoksen. Minulla oli jo valmiiksi sellainen olo, että jaksanko lähteä sitä tekemään. Mietin, voinko onnistua viestinnässä, jos valmiiksi ajattelen hakkaavani päätä seinään. Tavoite tuli vähän ylhäältä annettuna eikä muutokseen ollut poliittista valmiutta. Itseäkin epäilytti, palve-*

*leeko se vain poliittisia tarkoituksia. Asukkaiden palaute meni henkilökohtaiselle tasolle. Verkkokeskusteluissa vaadittiin esimerkiksi kuvia ja osoitteita esille. Siinä oli myös kokemattomuutta, kun ei annettu vaihtoehtoisia ratkaisuja pohdittavaksi päättäjille tai julkiseen keskusteluun. Pyllähdyksiä joutuu tekemään, jos haluaa ko-  
keilla jotakin uutta. Jos tekee asioita ensimmäistä kertaa, saattaa olla myös tiedon puutetta. Tiedolla johtamiseen pitäisi olla voimavaroja.*

Seuraava tarina kuvaa peilikuvana epäonnistumiselle vastaavassa tilanteessa sellaista viestinnällistä johtamista, jossa vuorovaikutteisuudella voidaan hankkia vahva luottamus ja sitoutuminen eri rajapintojen keskuudessa. Viestinnällä voidaan myös epävarmassa tilanteessa lisätä epävarmuuden ja kriisin sietämisen kykyä ja näin turvata muutosjohtamisen edellytykset. Onnistumistarina kuvastaa tarinan 1 tavoin vuorovaikutuksen ja kasvokkain kohtaamisen aikaa vievää luonnetta. Mallitarinan hallinnan luonne on verkostomainen. Jaetun tiedon ja ymmärryksen hyöty näyttäytyy epävarmuudessaakin luottamuksena siihen, että johtaja kertoo asioista heti, kun ne selviävät. Tämä edellyttää viestinnän johtamiselta rohkeutta niissäkin tilanteissa, joissa viestinnän taidoissa olisi puutteita. Viestien samansuuntaisuus eri toimijoiden kesken on merkittävä onnistumistekijä.

#### **Konstruoitu tarina 4. Johtaja onnistuu strategian toimeenpanossa**

*Tavoitteenamme oli merkittävä henkilöstöön ja asiakkaisiin vaikuttava rakennemuutos. Henkilöstön luottamuksen ja sitoutumisen hankkiminen oli iso haaste, kun joh-  
toa kohtaan koettiin jo valmiiksi epäluottamusta. Käytännön toimista päästiin yhteisymmärryksen poliittisten päättäjien kanssa. Saimme luotua henkilöstölle uskoa, että ketään ei irtisanota, mutta työelämä ja työpaikat voivat muuttua. Kaikki johtoryhmän jäsenet, kaupungin johto ja poliittiset päättäjät viestivät samansuuntaisesti. Kävimme paljon keskusteluja järjestöjen, työntekijöiden ja asiakkaiden kanssa. Se vei paljon aikaa ja voimavaroja, ja oli henkisesti uuvuttavaa kuulla syvälle tunteisiin meneviä asioita. Tuli paljon palautetta myös asiakkailta, mutta kaikille asiakkaille löytyi uusi turvallinen paikka. Kaikki keskeiset ihmiset olivat tietoisia muutoksesta, ja sitä kautta he sitoutuivat ja jakoivat tietoa omissa organisaatioissaan. Opimme, että työntekijät ja asiakkaat pitää informoida ennakoivasti ja nopeasti, vaikkei paljon vielä tiedettäisikään. Sitä vähemmän tulee epävarmuutta ja kuhinaa, jonka viestintä kuormittaa eri tahoja. Viestinnän rohkeus on kaikkein isoin juttu, jopa tärkeämpi kuin viestinnän varsinaiset taidot.*

## **6.4 Teoreettinen peili: viestintä muutoksen ja uudistumisen työkaluna**

Jatkuvan muutoksen läsnäolo tekee merkitykselliseksi muutoksiin liittyvän yhteisöviestinnän tarkastelun osana sosiaali- ja terveysjohtajuuden kompetenssia. Muutoksiin liitet-  
tävät odotukset kohdistuvat usein johtajiin, ja ne myös henkilöityvät. Yksittäisen johtajan merkitys muutosprosessissa voikin olla ratkaiseva. Vaikka sosiaali- ja terveysjohtaja ei yksin



vastaisi laajoista muutoksista, saati työelämän murroksista, johtajien toiminta heijastuu työelämän ja rakenteellisten uudistusten muutospaineiden kautta toimialan sidosryhmiin kokemuksiin. Sillä on lopulta merkitystä myös johtajan omalle itseluottamukselle ja hyvinvoinnille (Koivistoinen & Pellinen 2014, 118). Muutostarinoita tarkastellessa johtajan ja henkilöstön välinen vuorovaikutus, asenne rajapintojen viestintää ja osallistumista kohtaan sekä johtajan persoonana, viestinnälliset taidot ja tiedot korostuvat onnistumisen tekijöinä. Myös epäonnistumisen tilanteissa korostuvat henkilöstön rooli sekä johtajan henkilökohtainen asenne ja ymmärrys rajapintoja kohtaan. Myös organisaatiokulttuurisilla tekijöillä, kuten professioiden välisillä suhteilla, havaitaan olevan ratkaisevaa merkitystä muutoksen epäonnistumisessa.

Aikanaan Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta tarkastellessa havaittiin, että viestinnän painopiste organisaatiomuutoksessa oli informoinnissa, ei niinkään osallistumisen edistämisessä tai keskustelun herättämisessä (Lavento 2008). Jatkuva vuorovaikutus henkilöstön kanssa on aikaa vievää ja haastavaa varsinkin nopeatempoisesti muuttuvassa ympäristössä. Eri organisaatioiden muutoksia tutkittaessa puutteita on aiemmin havaittu niin avoimuudessa kriittistä palautetta kohtaan kuin viestinnän monimuotoisuudessa (Tourish & Robson 2003, 151–152). Kun viestintä on yksisuuntaista tai luonteeltaan ylhäältä alas tiedottavaa, johtaja ei keskity sidosryhmien kuuntelemiseen eikä saa luotua jaettua ymmärrystä ja sitoutumista. Ne ovat riskitekijöitä muutoksen epäonnistumiselle. Tämä näkyy sekä tämän tutkimuksen tarinoissa että strategiatyön viestintää koskevassa aiemmassa hallintotieteen tutkimuksessa (Strandman 2009).

Myös organisaation koolla on merkitystä: mitä suurempi on organisaatio, sitä enemmän joudutaan ottamaan käyttöön ennakoitavuutta tukevia ja formaaleja toimintatapoja. Sosiaali- ja terveystoimen kaltaisen suuren organisaation onkin tasapainoteltava toisaalta organisaatiota jäykistävien ja toisaalta sen joustavuutta ja muutosherkkyttä tukevien toimintatapojen välillä. Se voi tehdä osittain tietoisia strategisia valintoja, mutta se joutuu myös sopeutumaan ympäristönsä muutoksiin. Organisaation johtaja voi painottaa strategista eli realistista ja rationaalista näkökulmaa tai ajatella maailman muuttuvan jatkuvasti, jolloin omien valintojen ja strategioiden vaikutusmahdollisuus on rajallinen. (Juuti & Virtanen 2009, 22–24, 56.) Muutos on enemmän tai vähemmän ”muodin mukana” kulkemista. Organisaatiot vertaavat itseään toisiinsa ja pyrkivät säilyttämään vertailuasemansa. Uusien ajatusten on vedottava monien ihmisten jo tietämiin seikkoihin, jotta johto voi päätöksillään vahvistaa muiden tekemiä havaintoja. (Emt., 52–53.) Myös sosiaali- ja terveysalan organisaatioissa on tunnistettavissa ”muotia luovia” yhteisöjä, jotka ovat edelläkävijöinä muokkaamassa käsitystä siitä, mikä milloinkin on hyvää organisoitumista ja johtamista. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa tutkimuskaupungit ovat määritelleet sitä, miltä tehokkaan, rationaalisen ja tuloksellisen organisaation tulisi näyttää.

Organisaation muutosjohtajuutta koskeva ajattelu palautuu organisaatiokulttuurin tasolla keskusteluun lineaarisesta ja epälineaariseen maailmakuvaan sekä viestinnän roolista järjestyksen ja epäjärjestyksen rakentajana. Organisaation isot muutokset rationaa-

lisesti suunniteltuina prosesseina perustuvat analyttisen ja lineaarisen ajattelun ideaan. Toinen ääripää on lähellä kaaosmaista, sattumanvaraista ja suunnittelematonta prosessia. Siinä hyväksytään lähtökohdaksi intuitio, prosessien monimutkaisuus ja riskialttius sekä lopputuloksen sumeus. Kuten jo edellä on todettu, monet muutosprosessit näyttäytyvät ns. ilkeinä ongelmina. Väliin tuleva tekijä voi olla esimerkiksi tässäkin aineistossa esille tuleva poliittinen peli tai tarkoituksenmukaisuus. Raisio ja Lundström (2015, 252) näkevätkin kompleksisen toimintaympäristön johtajan kaaospilottina, joka tuottaa tarkoituksella epäjärjestystä. Tarkoituksena on häiritä systeemiä, jotta se saadaan löytämään uusi emergentti järjestys. Viestintä on keino lisätä epäjärjestystä, ja sen jälkeen koota sitä uudella tavalla. Hallintotieteen kompleksisuustutkijat pitävät muutoksiin johtavia häiriötekijöitä lähtökohtaisesti positiivisina, vaikka ne voivat olla luonteeltaan pirullisia (ks. esim. Lindell 2017).

Erityisesti terveydenhuollon hierarkkiseen johtamiseen tottuneissa organisaatioissa häiriötekijöitä ja epätietoisuutta on pidetty enimmäkseen kielteisinä. Sitä vahvistaa terveydenhuollossa havaittu arvo- ja uskomusjärjestelmä, jonka sisällä työskentelevät ovat ”meitä” ja muiden uskomusjärjestelmien piirissä olevat ovat erilaisia. Toiseuteen saatetaan liittää esimerkiksi tietämättömyyttä, ja sitä vastaan taistellaan. Toiseutta voivat edustaa esimerkiksi talousjohtaminen, yleisjohto tai sosiaalihuollon edustajat. Sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon organisaatiokulttuureja on pidetty muutostilanteessa reaktiivisena ja jännitteisenä, kun henkilöstö on suhtautunut kielteisesti tehtäessä muutoksia toimialan sosiaalisiin rakenteisiin ilman henkilökunnan omaa osallistumista. Henkilöstö on voimakkaasti sitoutunut auttamisen ihanteisiin, ja erilaiset muutosuhat heikentävät helposti luottamusta toteuttaa tätä tehtävää. Omaehtoisemman liikkumavaran tarjoaminen voi olla yksi ratkaisu tällaisiin tilanteisiin toimialalla, jota rasittaa myös erilaisten defenssien runsaus sekä tunteiden jakamisen ja heijastamisen kulttuuri. (Juuti & Lindström 1995, 134, 137–138.)

Stenvall ja Virtanen (2007) ovat todenneet, että muutoksen eteenpäinvienti vaatii yhteistä visiota, luottamusta ja avointa vuorovaikutusta. Muutoksen tekemiseen tulisi kutsua mukaan erilaisia ihmisiä ja antaa tilaa erilaisille näkökulmille. Silloinkin kun johtaja ei tiedä, mitä on tapahtumassa, on oltava rehellinen ja tunnustettava se avoimesti. Eri rajapintasuhteissa samanaikaisesti toimiessaan sosiaali- ja terveysjohtaja joutuu olemaan ylimmän johdon luottamuksen arvoinen ja pitämään joskus omana tietonaan ylemmältä taholta uskottuja asioita. Silloinkin on parasta olla mieluummin rehellinen ja keskittyä pitämään yllä toiveikkuutta asioiden järjestymisestä. Kun muutosmatkalle lähdetään, ei kukaan voi ennalta varmuudella tietää, mihin päädytään. (Juuti & Virtanen 2009, 152, 166.) Tämän mutkittelevan ja erilaisia vaiheita, faktoja, tunteita ja toimijoita sisältävän luottamuksen polun osasivat myös onnistumisen kokemuksia jakaneet johtajat hyvin kuvata.

Luottamusta voidaan vahvistaa sidosryhmien mukaan ottamisella, odotusten kuuntelulla ja avoimella vuoropuhelulla (Canel & Luoma-aho 2018). Muutosprosessissa on tavalista, että muutokseen kytkeytyy useita kriittisiä rajapintoja. Onnistunut vuorovaikutus



näillä rajapinnoilla syntyvissä rajakohteissa on usein muutoksen onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Johtajan pitää pystyä ottamaan vastaan ja käsittelemään myös kielteistä ja kriittistä palautetta, koska sen avulla rakentuu muutokseen liittyvä oppiminen ja uudistuminen. Muutoksen johtajan onkin kyettävä heittäytymään luovaan prosessiin, vaikka toisten ihmisten lähelle päästäminen tuntuisi hankalalta tai hän joutuisi ”seinäksi, johon pelaajat voivat heitellä palloa peliä harjoitellakseen” (Juuti & Virtanen 2009, 154).

Kuten onnistumistarinoista ilmenee, muutosprosessien onnistumiseen vaikuttavat sekä tunteet että aika. ”Ihon alle” päästäminen on toisille helpompaa kuin toisille. Myös aikahorisontti on yksilöllinen kysymys. Mitä lyhyemmässä ajassa muutokset toteutetaan, sitä radikaalimmiksi ne voidaan kokea. Muutosvastarinnan on itsessään todettu nousevan hyvin monenlaisista syistä: pelätään tuntematonta, epäonnistumista tai statuksen menettämistä tai koetaan tiedon tai osallistumisen puutetta. Huonon sisäisen viestinnän nähdään olevan keskeisin syy negatiivisille tunteille. Siihen kytkeytyy usein rehellisyyden puute, ja vilpittömällä ja empaattisella asenteella voisi välttyä joiltakin haitallisilta tunteilta ja viestinnän ilmiöiltä, kuten huhuilta ja spekulatioilta. Huono sisäinen viestintä voikin johtaa nopeasti työhyvinvoinnin ja -tyytyväisyyden laskuun, työylpeyden heikkenemiseen ja sitoutumattomuuteen. Syvällisten muutosten toteuttamista ei ole syyttä verrattu muun muassa surutyöhön. Muutoksessa kohdataan kieltämistä, välttämistä, vastustusta, kohtaamista ja suremista. Eri vaiheet on käytävä läpi, jotta organisaatio voi muuttua toisenlaiseksi, ja muutokset voivat tapahtua joko hyppäyksellisesti tai lineaarisesti. Vaikka johto kokee muutokset usein mahdollisuutena ja henkilöstö uhkana, on henkilöstö lähes poikkeuksetta avainasemassa uudistusten toimeenpanon onnistumisessa ja muuttuneen organisaation synnyttämisessä. (Pekkola & Pedak & Aula 2013, 91; Juuti & Virtanen 2009, 27–28, 46; Proctor & Doukakis 2003, 272–276.)

Uuden syntymisen mahdollisuutta on pohdittu hallintotieteissä ja kompleksisuusajattelussa muun muassa deliberaation käsitteen avulla. Sen mukaan uutta syntyy tarkan harkinnan, syvällisen pohdinnan ja perusteellisen keskustelun tuotoksena. Harkinta, pohdinta ja keskustelu edesauttavat uudenlaisten tulkintojen ja käsitysten muodostumista. Cohen (2009, 224) määrittelee deliberaation vapaaksi julkiseksi järjenkäytöksi niiden keskenään tasa-arvoisten ihmisten kesken, joita kulloinkin asia tai valmisteilla oleva päätös koskee. Deliberaali demokratia ei tähtää samanmielisyyteen vaan yhteiseen oikeuttamiseen ja perusteltuun lopputulokseen, jotka syntyvät järjeilyprosessin kautta. Deliberaatiossa voi perustella näkökantojaan myös esimerkiksi tarinankerronnalla tai empatian osoittamisella muita kohtaan. Lopputulos voi olla myös ratkaisematon konflikti, mutta senkin tulee syntyä ilman pakottavaa vallan käyttöä. Tällaisiin lopputuloksiin voidaan päästä esimerkiksi kansalaisraatien tai -paneelien avulla (Lindell 2017, 53). Niitä hyödynnetään myös tutkimuskaupunkien asiakasrajapinnassa, jolloin niiden funktio on lähinnä päätösten oikeuttaminen. Muutostilanteissa erilaiset paneelit ja raadit olisi mahdollista ulottaa myös henkilöstöviestintään silloin, kun koko henkilöstö ei voi jatkuvasti olla osallisena muutosten suunnittelussa ja toimeenpanossa. Nykyinen lakiin pohjautuva edustukselli-

nen yhteistoimintamenettely ei välttämättä tuota deliberaation tarkoittamaa osallisuutta ja oikeutusta. Samalla on pidettävä mielessä, ettei pelkkä vuorovaikutteinen menettelytapa ratkaise kaikkia tarpeita, ellei menetelmä kytkeydy johdettavan organisaation muuhun toimintaan. Sosiaali- ja terveysjohtajan tehtävänä on edistää vuorovaikutteista itseorganisointumista monipuolisesti erilaisissa viestintä-, valmistelu- ja päätöksentekorakenteissa sekä organisaation muissa toimintatavoissa. Kompleksisuusjohtajuus siirtää myös viestinnällistä vastuuta organisaation eri tasoille (Vartiainen & Raisio & Lundström 2016, 249).

## 7 Yhdistävää viestintää rakentava sosiaali- ja terveysjohtajuus

### 7.1 Johtopäätökset

Tämä tutkimus on tarkastellut viestinnällisen johtajuuden ilmiötä sosiaali- ja terveysjohtamisen rajapinnoilla. Tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä yhteisö- eli organisaatioviestinnän rakentumisesta osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta sekä niistä edellytyksistä, joilla viestinnän voi katsoa tukevan organisaatorajat ylittävää ja yhdistävää johtajuutta. Tutkimuksen aluksi tutkimuskysymyksinä esitettiin, 1) miten viestintä rakentuu osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta johtamisen rajapinnoilla, ja 2) mistä tekijöistä koostuvat rajapintoja yhdistävän sosiaali- ja terveysjohtajuuden viestinnän edellytykset.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöä on lähestytty kompleksisuusteoreettisesta näkökulmasta, ja johtamista on tarkasteltu verkostomaisen johtajuuden edellyttämän yhdistävän johtajuuden kontekstissa. Viestintä on tässä tutkimuksessa nähty sekä kompleksisuutta lisäävänä että sen hallintaa mahdollistavana ilmiönä dynaamisen organisaatioviestinnän teorian pohjalta. Viestintää yhteisöviestintänä on pidetty julkisen johtajuuden osaamisalueena, joka muodostuu henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä viestinnän tiedoista ja taidoista.

Viestinnällisen johtajuuden ilmiötä on tutkittu neljän kaupungin sosiaali- ja terveysjohtajien haastattelujen ja viestintää linjaavan dokumenttiaineiston avulla. Ilmiötä on pyritty tavoittamaan tarkastelemalla aineistolähtöisesti johtamisen rajapinnoilla rakentuvia viestintärooleja ja niiden vuorovaikutteisuutta, johtajuuden tilaa ja johtajuustyypppejä sekä muutosviestinnän rakentumisen tekijöitä. Näiden osa-alueiden avulla on hahmotettu yhdistävän johtajuuden edellytyksiä. Aineistoa on jäsennetty laadullisen tutkimuksen otteella teemoittelua ja sisällönerittelyä soveltavan kategorisoinnin avulla. Muutosviestinnän tarkastelussa on hyödynnetty narratiivista menetelmää onnistuneiden ja epäonnistuneiden

den muutosviestinnän piirteiden näkyväksi tekemisessä. Tähän lukuun on tiivistetty tutkimuksen keskeiset tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset.

## Yhteenveto keskeisistä tuloksista

Sosiaali- ja terveysjohtajien johtamisen rajapinnoilla rakentuu yhä edelleen vahva positivistien paradigman mukainen yksisuuntainen viestinnällinen johtajuus, joka ei perustu jaettuun ymmärrykseen tai merkitysten jakamiseen vaan tiedon siirtämiseen. Yksisuuntainen viestinnällinen johtajuus pohjautuu erityisesti hierarkkisen organisaatiokulttuurin perinteeseen, poliittisen ohjauksen asettamiin strategisiin ja managerialistisiin tavoitteisiin sekä pyrkimykseen lisätä hallinnan tunnetta monimutkaisessa toimintaympäristössä. Koska toimintaympäristö ei käytännössä ole ennustettava ja lineaarinen, yksisuuntainen viestinnällinen johtajuus synnyttää johtamisen rajapinnoille helposti epäluottamusta, epäonnistumisen kokemuksia ja erilaisia kitkatekijöitä, jotka tekevät kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioista kompleksisessä toimintaympäristössään helposti särkyviä (Luoma-aho 2014).

Yksisuuntainen, integroiva ja ylhäältä annettu strategisia päämääriä edistävä viestintä on toimeenpanevaa, jolloin johtaja toimii tiedottajana, tiedon ja asiantuntijuuden tuottajana ja kokoajana sekä ohjeistajana ja päättäjänä. Tällöin hän toimii myös hierarkkisen ja managerialistisen johtajuuden mukaisesti pyrkien hallitsemaan ja ohjailemaan rajapintojen näkemyksiä ja organisaation mainetta. Parempi maine rakentuu tässä ajattelussa viestimällä enemmän ja paremmin. Johtajalla on myös rooleja, joissa hän toimii pirstaleisen tiedon järjestäjänä, jäsentäjänä ja kokonaisuuksien tulkitsijana. Tämä on keskeinen osa asiajohtajuutta, jossa tietoa on tuotettava, koottava ja jaettava avoimesti ja läpinäkyvästi erilaisilla areenoilla organisaation tavoitteiden johtamiseksi. Esimerkiksi monissa poikkeus- tai muutostilanteissa tällainen johtajuus tulkitsee ja selkeyttää epäselvää tilannekuvaa ja auttaa hahmottamaan isoja kokonaisuuksia nopeasti. Tällöin viestintä toimii kaaosta jäsentävässä roolissa.

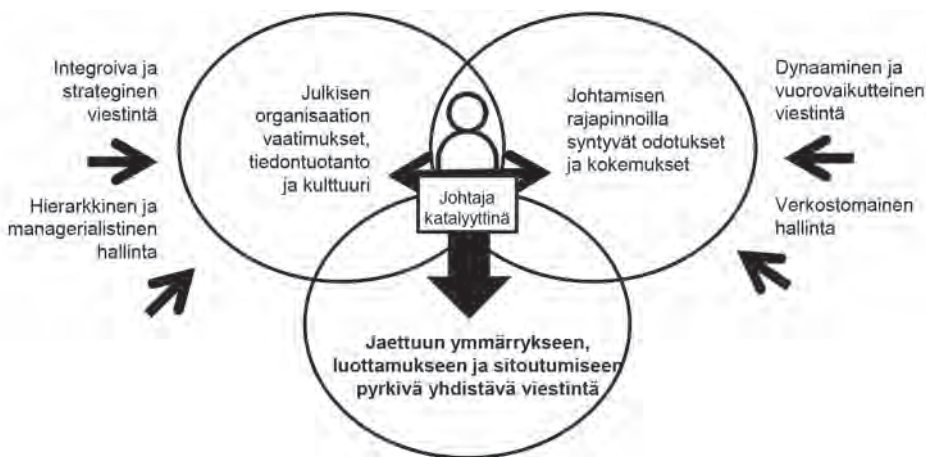
Jos muutokset koetaan yksisuuntaisesti linjattuina ja ylhäältä annettuina, ilman aitoa osallisuutta ja mukana oloa sidosryhmiä on vaikea saada sitoutumaan päätöksiin tai muutoksiin. Pahimmillaan rajapinnoista muodostuu vihajoukkoja muistuttavia ryhmiä, jotka luottamuksen hvetessa vievät pohjan myös toiminnan legitimitetiltä. Sitoutumisen merkitys rakentuu näkyväksi erityisesti henkilöstön rajapinnassa, sillä henkilöstö on avainasemassa monien hallinnollisten tai poliittisten päätösten toimeenpanossa ja toteuttamisessa. Ellei henkilöstö koe aitoa osallisuutta ja sitoudu muutoksiin, muutosten johtamisessa todennäköisesti epäonnistutaan. Tämä tekeekin henkilöstöstä keskeisen luottojoukon, joka parhaimmillaan edistää toimialan tavoitteita myös organisaation ulkopuolisilla areenoilla. Sosiaali- ja terveysjohtaja tarvitsee luottojoukoikseen lisäksi kaupungin yleisjohdon sekä poliittiset päätöksentekijät, joiden luottamus, arvostus, kiinnostus ja sitoutuminen edistävät jaetun ymmärryksen ja tavoitteiden saavuttamista. Luottojoukkojen tarve konkretisoi-

tuu toisesta suunnasta myös valtion ja kuntien välisessä suhteessa, kun käsillä on alueellista toimeenpanoa vaativa uudistus.

Dynaaminen, vuorovaikutusta ja osallisuutta tukeva johtajuus muodostuu rajapintayhteistyössä luottamuksen, avoimuuden, arvostuksen ja jaetun ymmärryksen rakentamisena. Johtaja toimii sidosryhmiensä kanssa keskustelijana ja kuuntelijana, joka luotaa toimintaympäristössä olevia odotuksia, kokemuksia ja ideoita oppiakseen itse uutta ja rakentaakseen jaettuun ymmärrykseen perustuvaa johtajuutta. Samalla vuorovaikutteinen johtaja toimii sidosryhmiä ja asioita yhdistävänä johtajana, eli eräänlaisena katalyyttinä, joka edistää toiminnallaan uuden tiedon ja innovaatioiden syntymistä. Vuorovaikutusta lisäämällä ja osallistujien joukkoa laajentamalla hän yleensä myös lisää asioiden monimutkaisuutta ja tunnistaa uusia haasteita, joista selviytyäkseen hän tarvitsee rajat ylittävää yhteistyötä. Vuorovaikutteisen yhdistävän johtajuuden painopiste on maineen hallinnan sijaan rajapintojen odotusten hallinnassa. Ottamalla odotukset huomioon hän pystyy luomaan eri rajapintojen sitoutumista ja lisäämään sosiaali- ja terveydenhuollon arvoa sidosryhmille. Näin hän pystyy rakentamaan myös luottojoukkoja, joiden turvin toimiala voi vahvistaa legitimitettiään ja rakentaa sosiaalista pääomaa (Luoma-aho 2015).

Kuten edellä on kuvattu, tässä tutkimuksessa viestintä osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta rakentuu yhdistelmänä hierarkkisen ja managerialistisen hallinnan sekä verkostomaisen hallinnan viestinnällisiä vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysjohtajien yhdistävän viestinnän rakentumista rajapintojen kanssa on havainnollistettu kuvalla 8.

Sosiaali- ja terveysjohtajat joutuvat työssään toteuttamaan jatkuvasti erilaisia muutoksia. Muutostilanteessa menestyy parhaiten rohkea johtaja, joka ei pelkää hyödyntää luottojoukkoja, rajojen tai liikkumavaran ylittämistä ja itsensä – ja etenkin persoonansa – peliin laittamista. Tällainen rajoja ylittävä ja persoonaansa hyödyntävä verkostojohtaja menestyy pitkälti rohkealla ja intohimoisella asenteellaan, johon yhdistyy uteliaisuus uusia viestin-



Kuva 8. Yhdistävän viestinnän rakentuminen osana sosiaali- ja terveysjohtajuutta

tävalineitä, suhteita ja vuorovaikutusta kohtaan. Hän on odotusten johtaja, joka pystyy viestinnän kompetenssillaan tarvittaessa laajentamaan johtamisensa liikkumavaraa. Hän on oivaltanut, että viestintätaito on yhtä tärkeä kuin johtamistaito, ja että viestinnällinen johtajuus on ennen muuta organisaatioon sulautunutta suhteiden ja yhteyksien rakentamista (Tench ym. 2017, 59).

Tämä tutkimus vahvistaakin aiemmin Leinosen ja kumppaneiden (2016) esittämää näkemystä, että yhteisöviestinnällä ja johtamisen liikkumavaralla on keskinäinen yhteys. Laaja johtamisen liikkumavara sekä luottamus lisäävät mahdollisuutta hyödyntää viestinnän eri keinoja, mutta hyvillä viestinnällisillä taidoilla voi myös vaikuttaa viestinnällisessä johtajuudessa tarvittavan liikkumavaran laajuuteen. Karismaattisella verkostojohtajalla, joka on katalyyttinen rajojen ylittäjä ja yhdistävän johtajan ideaalityyppi, on mahdollisuus päästä myönteisyyden kehään, jossa hyvät taidot edelleen laajentavat liikkumavaraa. Se puolestaan motivoi myös viestinnällisten taitojen kehittämiseen. Hierarkkiseen johtamiseen perustuvissa yhteistyösuhteissa viestinnän edellyttämä liikkumavara on eri tavoin rajoitettua. Verkostomaisissa yhteistyösuhteissa, kuten järjestöjen ja yritysten kanssa, voi viestiä vapaammin ja monipuolisimmin, mikä näkyy vuorovaikutteisemmassa viestintätavassa. Järjestö- ja yrityssuhteita eivät rasita weberiläinen byrokratia ja organisaation hierarkia tai poliittinen vallankäyttö. Sen sijaan tilaaja-tuottajamallin sopimuksellinen yhteistyömalli rajoittaa johtamisen viestinnällistä liikkumavaraa, eikä se kannusta tuottajaa sellaiseen verkostomaiseen yhteistyöhön, joka ei sisälly kirjattuun sopimukseen. Malli ei kannusta vuorovaikutuksen tuottamien aineettomien hyötyjen tavoitteluun, eikä se palkitse maineesta tai muusta sosiaalisesta pääomasta, koska niitä ei mitata.

Yhdistävään viestinnälliseen johtajuuteen kuuluu taito luodata toimintaympäristöä ja hallita ajankohtaisia teemoja, jotka ilmenevät usein vain hiljaisina signaaleina käytäväkeskusteluissa tai sosiaalisessa mediassa. Tämä on strategista taitoa nähdä ja kehystää ilmiöitä viestinnällisessä kontekstissa. Median muutoksen ja erityisesti sosiaalisen median aikakaudella tätä kaikkea tulisi tehdä oikea-aikaisesti, sillä viestien ajoituksesta on tullut merkittävä osa viestinnällistä osaamista sisällön ja kanavien hallinnan rinnalla. Se, miten ketterästi johtaja tähän pystyy, vaihtelee erityisesti viestinnällisten taitojen ja viestinnän vuorovaikutteisuuden sekä johtamisen tilan ja siinä olevan liikkumavaran mukaan. Viestintäympäristön huomattava nopeatempoisuus ja epälineaarisuus eivät mahdollista sitä, että johtaja neuvottelisi päivittäisestä viestinnästään esimerkiksi päättäjien, kaupungin yleisjohton tai tilaaja-tuottajamallin osapuolien kanssa. Nopean reagoimisen ja henkilökohtaisen viestinnän vaade on siirtynyt tai siirtymässä myös muiden rajapinnoilla yhteistyötä tekevien kumppaneiden odotuksiin. Reagoinnin nopeuden vaatimukset näyttäytyvät konkreettisimmillaan kriisitilanteissa.

Verkottuneesti ja vuorovaikutteisesti toimiva johtaja näkee muutostilanteissa myös mahdollisuuksia, vaikka toiminnan ennustettavuus heikentyy ja vastuujako voi muodostua entistä epäselvemmäksi. Organisaatorajojen hälveneminen, vaikutusvallan hajaantuminen sekä selkeän esimies-alainen -jaottelun hämärtyminen ovat verkostomaiselle ja rajat

ylittävälle johtajuudelle tuttuja ilmiöitä. Samalla myös johtajan rooli väistämättä muuttuu. Hän on yhä enemmän merkityksellistäjä ja tulkitsija, asioiden ja prosessien mahdollistaja ja edellytysten luoja, eikä niinkään perinteinen linjajohtaja, joka pyrkii yksin hallitsemaan ja valvomaan kaikkea ympärillä tapahtuvaa (Morse 2010, 231–233).

Tämä tutkimus nostaa esille joukon viestinnällisiä kitkatekijöitä, joita johtajat konstruivat johtamispuheessaan, ja joita voi pitää vuorovaikutteisen yhdistävän johtajuuden ”vianmääritystyökaluina” (Morse 2010). Esimerkiksi erilaiset toimielimet, sopimukset, suunnitelmat, lausunnot, lehtijutut, kokoukset, keskustelutilaisuudet, ohjeet tai tiedotteet ovat sosiaali- ja terveysjohtajien välineitä ja foorumeita, joissa tehdään näkyväksi, kehystetään ja ratkaistaan organisaatorajoja ylittävän ja yhdistävän johtajuuden haasteita. Niiden avulla voidaan tehdä myös näkyväksi käytäntöjä ja kokemuksia siitä, miten yhteisöviestinnän välineitä voi hyödyntää osana sosiaali- ja terveysjohtajuuden viestinnän kompetenssia.

Jotta johtajuudesta tulee yhdyspintoja integroivaa toimintaa, on asioiden ratkaisemisessa hyödynnettävä vuorovaikutuksellisia viestinnän keinoja niiden kanssa, joita asia välittömästi koskee. Johtajan on kudottava yhteen erilaisia näkemyksiä myös kiistanalaisissa ja konfliktoituneissa suhteissa ammentaen viestinnän voimavaroja tekijöistä, jotka ovat peräisin henkilökohtaisista ominaisuuksista, organisaatiokulttuurista, johtamisjärjestelmästä tai yhteiskunnallisista tekijöistä. Organisaatorajat ylittävää ja yhdistävää johtajuutta tukevat viestinnän elementit on kokonaisuudessaan kuvattu kuvassa 9. Tekijät pohjautuvat



Kuva 9. Yhdistävän viestinnän elementit sosiaali- ja terveysjohtajuudessa



empiirisen tutkimuksen analyysiin ja tiivistävät vastauksen kysymykseen, mistä tekijöistä sosiaali- ja terveysjohtajan yhdistävä viestintä rakentuu johtamisen rajapinnoilla.

Kuten Luke (1998, 14) jo kaksi vuosikymmentä sitten totesi, julkisen johtajuuden kontekstissa ei ole yhtä ja ainoaa tapaa ratkaista viestinnän tai vuorovaikutuksen ongelmia. Tämäkin tutkimus tarjoaa johtamisen kehittämiseksi tapoja, joista voi olla hyötyä, ja kokemuksia, joista voi oppia. Keskeisintä ei ole itse kompleksisuuden hallinta vaan sellaisten toimintamallien luominen ja näkyväksi tekeminen, joilla kyetään toimimaan verkottuneessa ja epävarmassa maailmassa. Kun tutkimuksessa esille tulleita näkökohtia tarkastellaan yhdistävän johtajuuden ideaalin näkökulmasta, on todettava, että julkinen ongelma on perusluonteeltaan diskrepanssi vallitsevan ja tavoitellun olotilan välillä. Koska jokainen toimija näkee haasteet ensisijaisesti omasta näkökulmastaan, tarvitaan katalyyttien kaltaisesti toimivaa johtajuutta, joka osaa omalla persoonallaan, tiedoillaan ja taidoillaan johdattaa joukkoja kohti rajakohteina ilmenevien ongelmien ratkaisua.

## Yhteenveto keskeisistä johtopäätöksistä

Tutkimuksen tavoitteena on yleensä myös oppia uutta. Mitä opimme tästä tutkimuksesta? Seuraavassa kuvaan lyhyesti tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä, joihin olen yhdistänyt myös sosiaali- ja terveysjohtajuuden tulevaisuuden haasteita koskevaa pohdintaa.

### 1. Keinottomuus kohdata odotuksia ja tyytymättömyyttä vaikeuttavat viestintää.

Sosiaali- ja terveysjohtajien viestinnällisessä johtajuudessa ilmenee monenlaista epävarmuutta. Moni johtaja pelkää tyytymätöntä tai vaativaa asiakasta, päättäjää tai muutoksessa vastarintaan asettuvaa työntekijäryhmää. Joku pelkää epäsuotuisaa sote-uudistusta tai valtion liian tiukkaa normitusta. Varsin moni johtajista pelkää käyttäviä sosiaalista mediaa, koska viestintä voi riistäytyä käsistä. Sosiaaliseen mediaan liittyy vuorovaikutteisuus, joka haastaa myös tietosuojaan liittyviä kysymyksiä. Toimittajan yhteydenottoakin voi olla arveluttava, sillä koskaan ei voi tietää, millä asialla toimittaja on tai voiko toimittajaan luottaa. Kaiken kaikkiaan monet johtajat pelkäävät hallinnan tunteen menettämistä. Pelko yhdistyy osin epäluottamukseen sekä kaventuneeseen liikkumavaraan omassa johtamistyössä, jolloin johtaja on eri tavoin altavastaajan asemassa tai vaatimusten kohteena. Virheen tekemisen pelko voi kytkeytyä myös profession kulttuuriin ja virkasuhteessa olevaan vastuuseen. Toisaalta ilmiö liittyy osittain tyytymättömyyden ja ns. vihajoukkojen yleiseen kohtaamiseen suhteissa, joita ei voi vapaasti valita.

Tyytymättömyyden kohtaamista voi kuitenkin eri tavoin harjoitella osana oman viestinnällisen kompetenssin kehittämistä. Tyytymättömyyden hallinnassa keskeiseksi muodostuu odotusten hallinta. Johtajan on julkisessa toiminnassa hallittava ideologioita, byrokraattista kulttuuria alakulttuureineen sekä asiakkaiden ja kuntalaisten palautetta (Luoma-aho & Canel 2016, 598). Vuorovaikutuksen ja osallistumisen avulla rajapinnoilla toimivien ryhmien odotuksiin voi vaikuttaa niin, että odotukset ovat realistisia eivätkä jatkuvasti johda pettymyksiin. Rajallisten voima-

varojen vallitessa onkin tärkeää johtaa odotuksia ja lupauksia, joita esimerkiksi asiakkaille annetaan ja kiinnittää huomioita niiden viestimiseen. Tämä merkitsee siirtymistä maineenhallinnasta odotusten johtamiseen, jossa luovutaan kumppaneiden ajatusten hallitsemisesta ja siirrytään ennakkoimaan odotuksia. Tällainen ajattelu on pitkäjänteistä ja epälineaarista. Se voi kuitenkin parhaimmillaan vähentää yhteiskunnan menoja, koska turhat valitukset vähenevät ja sidosryhmät sitoutuvat ja kiinnittyvät organisaation toimintaan tiiviimmin. (Canel & Luoma-aho 2018, 106; Olkkonen & Luoma-aho 2015.)

2. **Suhteiden ja odotusten johtamisen näkökulma on sosiaali- ja terveydenhuollossa edelleen varsin uusi.** Yritysten johtamisessa ja markkinoinnissa sidosryhmien odotusten ennakointiin ja virheiden korjaamisen mekanismeihin on kiinnitetty pitkään huomiota, koska sitoutuneiden asiakas- ja sidosryhmäsuhteiden ylläpito ja asiakasmäärän kasvattaminen ovat olleet yritysten toiminnan elinehto (Miller ym. 2000). Myös kuntakontekstissa on tunnistettu, että menestys edellyttää niin suhteiden ja verkostojen hyvää hoitamista (talousmaine), viestintää (tarinamaine) kuin hyviä tekojakin (toimintamaine), jotta kunta on vetovoimainen (Hälonen 2016). Julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakassuhteiden kestolle ja määrälle on asetettu kaupunkien kasvustrategioissa jopa päinvastaisia tavoitteita – tarkoitus ei ole ollut lisätä asiakasmäärää vaan päästä asiakkaista eroon tai ennaltaehkäistä asiakkuuden syntymistä. Lisäksi osassa palveluista, kuten esimerkiksi huostaanotossa tai muussa terveyttä tai turvallisuutta vaarantavassa tilanteessa, neuvottelumahdollisuudet ovat rajallisia. Sidosryhmien kokemuksia ja odotuksia hyödyntävä viestintä voikin olla jopa osittain epärealistinen tai idealistinen lähestymistapa. Viestintä ei sosiaali- ja terveysjohtajien puheessa rakennukaan samalla tavoin elinvoimapuheena kuin kuntajohtajia tutkittaessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sidosryhmäsuhteiden olemassaoloon ei ole tarvinnut normitetuissa hierarkkisissa johtamisjärjestelmissä kiinnittää yhtä paljon huomioita kuin uuden julkisen johtamisen verkostomaisissa hallintamalleissa, jotka perustuvat pääasiassa luottamukseen ja maineeseen. Odotusten ja suhteiden johtamisen kysymyksiin on kuitenkin väistämättä paneuduttava aiempaa enemmän sekä valinnanvapauden lisääntyessä että palveluita uudelleen järjestettäessä.
3. **Profession johtaminen näkyy edelleen vahvana sosiaali- ja terveysjohtajuuden viitekehyksenä.** Johtajaksi kehittyminen on alkanut useimmilla haastatelluilla sosiaali- ja terveysalan asiakastyöstä sosiaalityöntekijänä, lääkärinä tai hoitajana. Monilla johtajuuden urapolku on ollut kymmenien vuosien mittainen alkaen lähiesimiestehtävistä ja jatkuen keskijohdon kautta toimialan ylimpään johtoon. Oman profession arvomaailma on säilynyt matkalla mukana, mutta sitä on koeteltu eri tavoin rajapintayhteistyössä etenkin suhteessa poliittiseen johtamiseen sekä managerialistisiin odotuksiin. Monissa koettelemuksissa profession arvopohja on myös luonut edellytyksiä jatkaa työtä ja uskoa muutokseen. Toimintaympäristön ja oman aseman muutos ovat osalla johtajista muokanneet myös viestinnällistä ajattelua. Siitä huolimatta johtajaksi kasvamiseen ei ole liittynyt juurikaan yhteisöviestinnällis-

tä täydennyskoulutusta eikä viestinnän ammatillista tukea. Tähän on väistämättä kiinnitettävä huomiota, jotta julkinen sosiaali- ja terveysjohtajuus pystyy vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin ja kilpailutilanteiden asettamiin vaatimuksiin. Viestinnän osaaminen tulisi olla keskeinen osa professioiden peruskoulutusta, koska viestintä on työyhteisössä enemmän tai vähemmän kaikkien työntekijöiden tehtävä.

4. **Sosiaali- ja terveysjohtajilla on osaamisvaje viestinnän välineiden ja kanavien hyödyntämisessä.** Sosiaali- ja terveysjohtajan osaamisvaatimukset ovat olleet eri aikoina ja eri hallintajärjestelmissä erilaisia. Sosiaali- ja terveysjohtajat tunnistavat viestintään liittyvän kompetenssimuutoksen, johon alkuperäinen koulutus tai täydennyskoulutus ei ole pystynyt vastaamaan. Osa johtajista pitää uusimpia viestinnällisiä vaatimuksia kielteisinä ja torjuu ne. Tällaisessa tilanteessa turvaudutaan puolustusmekanismeihin, kuten lähestyvään eläkkeelle jäämiseen: ei tarvitse enää oppia. Osalla ilmenee keinottomuutta hallita kaoottiselta tuntuvaa viestien tulvaa ja uusien kanavien käyttöön allokoitavaa aikaresurssia. Se johtaa passiivisuuteen, suppeiden viestintäkeinojen käyttöön tai uusien kanavien periaatteelliseen vastustamiseen. Osaamisvajetta ei tällöin ole pystytty korvaamaan edes viestinnän ammattilaisen tarjoamalla johtamisen tuella. Osaamisvaje kaupungissa voi olla myös laajempi, ja se kertoo samalla mahdollisesti koko kaupungin johtamiskulttuurista tai viestinnän arvostuksesta. Tutkimuksessa tulee kuitenkin esille myös hyviä käytäntöjä, joita johtajat toteuttavat yhteistyössä kaupungin viestinnän ammattilaisten ja verkostojensa kanssa. Onnistuneet kokemukset rohkaisevat johtajia toimimaan myös yksin mediana sekä sisäisissä että ulkoisissa suhteissaan.

Henkilöstöviestinnän osaaminen korostuu etenkin muutostilanteissa. Vaikka olisi kyse tilaaja-tuottajaorganisaation tilaaja johtajasta, joka on hallinnollisesti eriytynyt toimialan palveluja tuottavasta henkilöstöstä, isot poliittiset ohjelmat ja muutokset toteutetaan aina yhteistyössä tuotannon henkilöstön kanssa. Sosiaali- ja terveysjohtaja toimii tällöin tulkkina eri rajapintojen välillä. Henkilöstön roolia vahvistavat myös sosiaali- ja terveydenhuollossa edelleen voimakkaasti vaikuttavat professioiden alakulttuurit, joiden mukaan ottaminen ja sitoutuminen ovat kriittisiä kysymyksiä. Henkilöjohtajuuden rooli korostaa taitoa johtaa ihmisiä. Aiemmin yhdistävää johtajuutta tarkasteltaessa on ollut vaikea hahmottaa, missä ihmisten johtaminen muuttuu yhdistäväksi johtajuudeksi, koska johtaja toimii eri rooleissa vaihdellen. Hän voi olla mahdollistava valmentaja, verkostojen rakentaja ja asioiden tulkitsija. Samaan aikaan hän on kuitenkin edelleen perinteisempi linjajohtaja, ja siinä roolissaan keulakuva ja henkilökuntaa koskevien päätösten tekijä ja toimeenpanija. Johtajuuden eri osa-alueita onkin soviteltava eri tilanteissa eri tavoin. Kuten Men (2014, 461) toteaa, viestinnällinen johtajuus vaikuttaa merkittävästi muun muassa organisaation työntekijöiden asenteisiin ja käyttäytymiseen. Silti johto viestii henkilökunnan kanssa sähköpostilla tai kasvokkain eikä hyödynnä esimerkiksi sosiaalisen median välineitä, joita henkilöstö on tottunut käyttämään muilla elämäntilanteillaan. Johtaja haluaa operoida itselleen tutuiksi ja turvallisiksi kokemillaan foorumeilla. Koska työntekijät käyttävät sosiaalisen median välineitä vapaa-ajallaan tai henkilökohtaisissa ammatillisissa verkostoissaan, vaatimus organisaatioiden si-

säisten viestintäkanavien uudistumisesta on yhä ajankohtaisempi. Näihin odotuksiin johtajien on vastattava lähitulevaisuudessa.

Johtamisen mediallistuminen on tuonut mukanaan haasteita, jotka ovat monille sosiaali- ja terveysjohtajille uusia ja vieraita. Perinteisen median sijaan uudella sosiaalisella medially on vaihtoehtoinen hierarkia, joka perustuu viestin vaikutukseen, sisällön laatuun ja esilläoloon. Se ei perustu välttämättä vuosien kokemukseen tai asemaan (Dillon 2016, 437). Niinpä jokaisella on mahdollisuus saavuttaa tasavertainen ääni ja osallisuus keskusteluissa, jos on valmis kehittämään taitojaan. Nuorelle johtajalle tämä on myös vaihtoehto hierarkkisille foorumeille saada äänensä kuuluviin ja vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin. Samalla se on väline yhdistävään johtajuuteen, joka ei katso aikaa, paikkaa tai organisatorista rajaa. Toisaalta sosiaalisen median kanavia koskevat samat tilivelvollisuuden puutteet kuin muitakin verkostomaisen tai epävirallisen johtamisen foorumeita. Haasteet kytkeytyvät myös terveydenhuollon ammattien yksityisyyden ja julkisuuden välisiin suhteisiin. Erityisesti lääkärit välttävät perinteisesti liian tuttavallista kontaktia potilaisiinsa ja pyrkivät pysymään etäällä viestintävälineistä, joissa vuorovaikutus potilaiden kanssa muuttuu liian läheiseksi (Brown & Ryan & Harris 2014; McCartney 2012; McGowan ym. 2012). Samasta ilmiöstä on kyse johtajien suhteessa sosiaaliseen mediaan. Sosiaalisen median välineiden, kuten blogikirjoitusten tai video- ja valokuvapalvelujen hyödyntäminen edellyttää oman persoonan, arvojen ja mielipiteiden alttiiksi asettamista. Toimialan palvelut ja ilmiöt koetaan kuitenkin niin kompleksisiksi ja sensitiivisiksi, että kynnys jatkuvaan julkiseen vuorovaikutukseen on korkea. Lisäksi asioiden käsittely koetaan monimutkaiseksi välineissä, joissa asioita tulisi voimakkaasti yksinkertaistaa ja tiivistää. Tämä on usein aikaa vievää, eikä sitä priorisoida työajan käytössä. Sillä voisi kuitenkin rakentaa yhteisöllisyyttä ja jaettua ymmärrystä siellä, missä yhdyspintojen kumppanit jo valmiiksi ovat. Sosiaalista mediaa ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan vielä tunnisteta kanavaksi ammatillisessa kontekstissa, vaan se yhdistetään enimmäkseen välittömään viestintään kuntalais- ja asiakasrajapinnan kanssa.

5. **Sosiaali- ja terveydenhuollon ennakoimattomuus ja monimutkaisuus tuottavat toimialalle aseman yhteisen kamppailun kohteena.** Ilkeiden ongelmien tunnistaminen rajakohteina mahdollistaa yhteistyön myös ilman yksimielisyyttä. Johtajat, jotka kykenevät ylittämään rajoja jo ongelmien määrittelyvaiheessa, rakentavat yhdistävää johtajuutta. Yhteistyö ei kuitenkaan ratkaise kaikkia ongelmia. Yhteistyöhön saatetaan isoissa kaupungeissa turvautua vain silloin, kun epäonnistutaan perustehtävässä tai yksin tekemisessä. Se voi olla turbulentin tilanteen ainut ratkaisu tai kiristyneessä kilpailutilanteessa ratkaiseva tekijä. Tämä piirre on havaittu muissakin sektorirajat ylittävää yhteistyötä koskevissa tutkimuksissa (Bryson & Crosby & Stone 2006). Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen haasteet ovat kompleksisuudessaan sitä luokkaa, ettei mikään yksittäinen toiminta tai toimija voi niitä ratkaista. Tulevaisuuden palveluja rakennetaan ja julkista arvoa luodaan ennen muuta rajoja ylittävällä yhteistyöllä ja kumppanuudella, jossa johtaja toimii rajapintojen toimijoita ja kohteita yhdistäen sekä valtaa jakaen (Morse 2010; Crosby & Bryson

2010). Tämän integroivan johtamisen tuloksena rajapinnoista on merkityksellisempää puhua yhdyspintoina, joka semanttisesti sisältää jaetun tavoitteen ja myönteisen, yhteisymmärryksen pyrkivän lähtökohdan. Yhdistävästä johtajuudesta onkin toivottu erilaisten organisaatorajat ylittävien johtamissuuntausten, kuten integroivan johtamisen ja yhteistyöhön pyrkivän johtamisen kokoavaa käsitettä. Parkkisen, Haverin ja Airaksisen (2017, 24) mukaan tieteellisen keskustelun tavoitteena on ollut yhteistyöhön perustuvan johtamisen käsitteistön yhtenäistäminen sekä pohjan luominen poikkitieteelliselle keskustelulle.

6. **Tieto ja luottamus kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa.** Rajapintasuhteissa käsitellään toistuvasti kysymystä, kenen tieto on oikeaa tai kenen tietoon voi luottaa – ikään kuin jossakin olisi olemassa jokin objektiivisesti todennettavissa oleva oikea ja puolueeton tieto. Käytännössä objektiivisesti oikean tiedon sijaan on erilaisia merkityksiä, joihin vaikuttavat muun muassa tiedon tuottamiseen osallistuvat toimijat. Kun tietoa käsitellään, sitä ei pelkästään jaeta tai vastaanoteta. Yhteisen tiedon tuottamisen prosesseissa merkityksellistetään asioita ja ilmiöitä, jolloin myös yhteisymmärrys ja sitoutuminen lisääntyvät. Juuri yhteisten merkitysten ja kulttuurin rakentamiseksi osallistumisen foorumit nousevat varsin tärkeäksi yhdistävän johtajuuden rakennusaineeksi sekä sisäisissä että ulkoisissa rajapintasuhteissa. Kun ne puuttuvat, realisoituvat nopeasti sellaiset ilmiöt kuin henkilöstörajapinnassa esille tullut whistleblowing eli ilmiäntäminen. Kuten Henik (2015) toteaa, maineeseen kielteisesti vaikuttavat ulostulot ovat ehkäistävissä tai ainakin lievennettävissä erilaisilla osallistumisen kanavilla ja mekanismeilla. Johtajat eivät kykene yhdyspintojen kumppaneiden, kuten yleishallinnon tai päättäjien toiveista huolimatta ennustamaan sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuutta tai rahanmenoa. Vaihtoehtoksi jää se, että yhdyspinnoilla toimivien kumppanien olisi voitava luottaa sosiaali- ja terveysjohtajien ammatillisen kompetenssin ja tiedon perusteella tehtyihin arvioihin, ja toimenpiteistä olisi sovittava yhteisymmärryksessä eri osapuolten kesken. Yhteistyötä edistävä seikka voi olla jo ongelmaa koskevan yhteisen määritelmän saavuttaminen. Yhteisymmärryksen perustaksi tarvitaan ennen kaikkea luottamusta, jotta voidaan sopia seuraavista askelista. Kuten Haveri ja kumppanit muistuttavat, luottamus on yhteenkuuluvuutta ylläpitävää liimaa, joka pitää kompleksisuuden ja sirpaleisuuden hallittavana ja yhteisön ulkopuolella, jolloin se ei häiritse kunnan tai kuntaorganisaation välisiä suhteita. (Haveri ym. 2015, 132.) Tilaa- ja tuottajamalleissa tilaajan ja tuottajan suhde rakentuu yksinkertaisimmillaan sopimusmenettelyssä. Sopimus sellaisenaan näyttäytyy tässä tutkimuksessa epäluottamuksen symbolina ja vaihtoehtona luottamukselle. Toisaalta sopimus tukee tilivelvollisuutta, mikä on tärkeää monitoimijaisessa ja monimuotoisessa toimintaympäristössä (Bryson & Crosby & Stone 2006, 48). Tilaa- ja tuottajan identiteetit ovat eriytyneitä, eikä viestintä ensisijaisesti tue jaettujen tavoitteiden rakentumista tai niiden saavuttamista. Pahimmillaan suhde rakentuu toiminnallisena ja taloudellisina osaoptimointina sekä käpertymisenä organisaatiossa sisäänpäin, jolloin luovutaan erilaisista ulkoisista verkostoista ja vaikuttamisesta. Tällä puolestaan voi olla merkittäviä maineeseen

vaikuttavia seurauksia, jotka saattavat lopulta kanavoitua myös avainosaajien saatavuuteen.

7. **Resilientti muutoksen johtaja taipuu muttei katkea.** Tulevaisuuden muutoksen johtaminen näyttäytyy tutkimuksen valossa sekä kuntaorganisaatiossa että sosiaali- ja terveysjohtamisessa varsin sumeana tehtävänä. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus on ollut eri asennoissa myös tämän tutkimusprosessin aikana. Vasta haastatteluvaiheen jälkeen on ryhdytty valmistelemaan maakuntamallia, jonka lopullisesta toteutuksesta ei ole saatu lainsäädäntöä aikaan. Viime vuosien aikana on ollut hetkiä, jolloin tutkimuskaupungeissa on vallinnut suuri epätietoisuus siitä, jatkuuko kunnallinen sosiaali- ja terveyspolitiikka tai oma palvelutuotanto. Tällaisessa tilanteessa johtamisessa tarvittava hallinnan tunne ei ole perustunut tietoon tulevaisuuden mallista tai vastuista, vaan tietoon siitä, ettei tulevaisuutta tiedetä. Tämä on edellyttänyt sekä organisaatioilta että johtajilta resilienssiä – kokemusta joustaa ja selviytyä yllättävissä ja epävarmoissa tilanteissa. Resilienssin käsite on omaksuttu muutosjohtamisen kontekstiin lähinnä kehityspsykologiasta ja osin fysiikasta, joissa se on kuvannut esimerkiksi stressinsietokykyä, toipumista ja rasituksesta palautumista (Kitano & Lewis 2005). Sosiaali- ja terveydenhuollossa sitä on tutkittu muun muassa vakavan sairauden kokemuksen ja toipumisen yhteydessä (Castellano-Tejedor 2014). Airaksisen (2016) mukaan resilientti organisaatio tai johtaja pysyy toimintakykyisenä haastavissa tilanteissa siksi, koska se ymmärtää ja uskoo, että tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Tällöin ihminen nähdään aktiivisena toimijana, joka ei jää passiivisesti odottamaan muutosten vyörymistä päälle. Tällaista asennetta ja toimintakykyä tarvitaan erityisesti stressaavissa pitkäkestoisissa muutoksissa, joiden riskinä on uupuminen tai näköalattomuus. Resilienssiajattelua tarvitaan myös sekä kuntien että sosiaali- ja terveysjohtamisen uuden roolin ja merkityksen hahmottamisessa. Sen sijaan, että kunta tai johtaja passivoituu tai sopeutuu ulkopuolelta annettuihin raameihinsa, se voi kasvattaa kapasiteettiaan muutosten kohtaamiseen ja kehittää joustavia yhteistyö- ja viestintätapoja, jotka lisäävät dynaamisuutta erilaisissa verkoissa.

## 7.2 Tutkijan reunahuomautuksia

Käsittelen tutkimuksen lopuksi tutkimuksen luotettavuuteen ja uskottavuuteen sekä tutkijan itsearviointiin ja oppimiseen liittyviä näkökohtia.

### Tutkimuksen luotettavuus ja uskottavuus

Tässä tutkimuksessa laadullisen tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta on pyritty todentamaan mahdollisimman yksityiskohtaisella kuvauksella tutkimuksen kulusta, haastateltavien valinnasta ja aineiston analysoinnista. Erilaisten litteroitujen tekstikatkelmien



avulla on tuettu teemojen ja luokittelun sisällöllistä kuvausta, jotta empiiriset havainnot ovat ymmärrettäviä ja perusteltavissa. Koska analyysissä olevaa teemoittelua ja luokittelua on tehty pääosin aineistolähtöisesti, aineistoa ei ole pakotettu esimerkiksi yhteisöviestinnän eri osa-alueiden mukaiseen luokitteluun. Näkemysten syventämiseksi aineistoa on tarkasteltu erilaisilla menetelmillä ja lähestymistavoilla, kuten tarinnallisuutta hyödyntäen. Johtajien viestintäroolien jakautuminen rajapinnoittain on tehty näkyväksi tuomalla teemaattinen luokittelu lukijan luettavaksi kunkin rajapintaroolin yhteyteen. Tämä palvelee ennen muuta analyysin avoimuutta ja laadullisen tutkimuksen luotettavuutta.

Empiirisen aineiston analyysin yhteydessä tutkimustuloksia on vertailtu aiempiin johtajuutta koskeviin tutkimustuloksiin. Koska viestintää tutkitaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa ja väitöskirja kuuluu kunnallispolitiikan alueelle, tuloksia on peilattu ensisijaisesti kunta- ja julkisjohtamisen aiempaan tutkimukseen. Tuloksista selviää, että viestinnälliset roolit ovat jonkin verran erilaisia kuntajohtajalla verrattuna sosiaali- ja terveysjohtajaan. Jotkut sosiaali- ja terveysjohtajista toivat esille kaupunkien toisten toimialojen, erityisesti sivistystoimen, merkityksen yhteistyön rakentumisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa. Sivistystoimen välinen rajapinta on merkityksellinen pääasiassa niille johtajille, joiden työn keskeinen sisältö liittyy lasten ja nuorten palveluihin. Olen sijoittanut analyysissä tämän suhteen kunnan yleisjohdon kokonaisuuteen, koska se ei noussut läheskään kaikkien johtajien puheessa spontaanisti esille. Joillekin johtajille puolestaan oli paljon merkitystä oppilaitosyhteistyöllä. Sosiaali- ja terveysalan työvoiman ennakoivan rekrytoinnin ja työelämävalmiuksien kehittämisen kannalta on nähtävissä, että tällaiset yhteistyösuhteet painottuvat etenkin sosiaalihuollon tai lääketieteen johtajuuden kontekstissa mutta eivät hoitotyön tai vanhustenhuollon johtajuuden yhteydessä. Olen käsitellyt tätä yhteistyötä rekrytointiin liittyvissä yhteyksissä, vaikka ne olisivat tulleet esille joko keskustelussa henkilöstön, kuntayhtymien tai valtion suhteesta.

Yhteisöviestinnän osaamisalueet on tässä tutkimuksessa pidetty viestinnän käsitettä avaavana viitekehysenä. Johtajuuden tarkastelussa ei ole lähdetty oletuksesta, että johtaja itse hallitsee kaikki yhteisöviestinnän menetelmät ja kanavat, vaan johtajuus muodostuu taidoista ja kyvystä ottaa huomioon ja johtaa näitä osaamisalueita. Tutkimuskohteena ei ole ollut viestinnän ammattilaisten osuus viestinnällisestä kokonaisuudesta vaan sosiaali- ja terveysjohtajan viestinnällinen johtajuus. Koska tutkimukseen osallistuneilla johtajilla rakentui melko etäinen suhde kaupunkiens viestinnän ammattilaisiin eikä yhteistyö heidän kanssaan ollut erityisen tiivistä, en tässä tutkimuksessa ole käsitellyt erityisesti tätä työnjakoa. Yhteistyön ja ammattilaisten vähäisyyden voi nähdä myös yhtenä tutkimuksen tuloksena, joka kiinnostaa erityisesti viestintätieteilä. Tutkimuksen perusteella onkin todettava, että tiiviimpi yhteistyö viestinnän ammattilaisten kanssa olisi mahdollisuus täydentää omaa viestinnällistä osaamisvajetta. Tämä edellyttäisi myös kaupungeilta selkeästi nykyistä suurempaa panostusta ammattimaiseen viestintään. Tähän yhteistyöhön olisi tutkimuksessa paneuduttu varmasti syvällisemmin, jos kyse olisi yhteisöviestinnän väitöskirjatutkimuksesta. Tässä on havaittavissa myös kiinnostava jatkotutkimuksen aihe.



Tässä tutkimuksessa kaupunkien oman tuotannon johtajat ovat asemoineet tilaajan pääasiassa kaupungin yleisjohtoon, vaikka tilaaja edustaisi vahvaa sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiosaamista. Tämä on paikallaan ottaa huomioon, kun sovelletaan Haverin ja Anttiroikon (2009) kuvaa johtamisen rajapinnoista sosiaali- ja terveysjohtajiin. Muut tilaaja-tuottajamallin viestinnälliset haasteet on hyvä pitää mielessä, jos järjestäjä ja tuottaja laajamittaisesti hallinnon reformeissa erotetaan toisistaan. Tilaaja-tuottajamalliin liittyy myös tutkimuksen luotettavuuden kannalta huomionarvoisia näkökulmia. Koska tilaajohtajien määrä oli tässä tutkimuksessa melko pieni, tilaajan ja tuottajan väliselle vertailulle ei voida laittaa kovin suurta painoarvoa eikä etenkään yleistää tuloksia koskemaan systemaattisesti kaikkia tilaaja-tuottajamalleja. Lisäksi toinen tilaaja-tuottajamallin kaupungeista toimii pormestarimallissa, joka tuo johtamisjärjestelmään ja rajapintayhteistyöhön muista poikkeavia piirteitä. Tässä tutkimuksessa olen kuitenkin nähnyt eroavaisuuksien rikastuttavan tutkittavaa ilmiötä, koska tavoitteena ei ole pyrkiä mahdollisimman laajaan yleistettävyyteen vaan ilmiöiden tavoittamiseen ja ymmärtämiseen. Rajapintoja koskevassa kuvauksessa on syytä nostaa esille myös median rooli rajapintana. Media ei ole yhdenlainen, sillä median roolin voi ajatella myös kanavana tai areenana kaikilla rajapinnoilla. Median rajapinta näyttäytyy erilaisena, jos sitä tarkastelee sosiaalisen median kehityksessä, tai jos mediaa tarkastelee ammattilaismedioiden kautta. Olennaista onkin tunnistaa median käsitteen monipuolisuus ja dynaamisuus.

Tutkimuksen kohteina olevien kaupunkien viestinnälliseen toimintaympäristöön ja tavoitteenasetteluun tutustuin kaupunkien dokumenttiaineiston perusteella. Niiden pohjalta muodostui kuva voimakkaan muutosjohtamisen keskellä olevista kaupungeista, joita uhkasi taloudellisten voimavarojen kaventuminen. Uudistumisen retoriikka oli havaittavissa kaikissa kaupungeissa, ja valtakunnallisesti suunniteltu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus oli yksi muutos muiden joukossa. Tutkimuksen uskotavuuden kannalta pidän keskeisenä seikkana sitä, että tutkimuksessa kertynyt muutosta koskeva tieto ei kytkeydy vain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistukseen. Sen sijaan puheessa rakentui monia muita muutosprosesseja erityisesti muiden kuntien, päättäjien kuin valtionkin rajapinnoilla. Käytännössä uudistukset näkyivät muun muassa palveluverkkoa koskevinä päätöksinä ja uudistamistarpeina. Nämä paikalliset muutokset ovat olleet jopa valtakunnan uudistusta merkittävämpiä prosesseja johtajien omassa työssä.

Merkille pantavaa kaupunkien asiakirjoissa oli etenkin se, ettei kaupunkien uudistusten tueksi esitetty viestinnällisiä toimenpiteitä. Ne nähtiin lineaarisina ja siten vääjäämätöminä kehityskulkuina, joihin vaikuttamiseksi ei olisi mitään tehtävissä. Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon viestintä ja maine näyttäytyivät näissä asiakirjoissa pääasiassa työnantajamaiseen ja -tunnettuuden hallinnan kautta. Valinnanvapauslainsäädännöstä huolimatta markkinointi ymmärrettiin sosiaali- ja terveydenhuollossa työpaikkojen vetovoimaisuuden edistämisenä ja kaupunkitasoisestikin ennen muuta paikan eikä palvelujen markkinointina. Dokumenttiaineistosta onkin lopuksi todettava, että sosiaali- ja terve-

ystoimen viestinnälliseen johtajuuteen ei juuri saa tukea kaupungin kirjaamista yleisistä linjauksista.

## Tutkijan itsearviointi

Tutkimuksen polku on kulkenut viestinnän käsitteistön näkökulmasta osin sumuisessa ympäristössä. Viestinnästä puhutaan ja kirjoitetaan paljon ilman, että viestintää määriteltäisiin kussakin yhteydessä kovin tarkasti. Tämä on tehnyt haastavaksi myös viestinnän relevantin teoreettisen kirjallisuuden hahmottamisen, koska tutkimuksen ja tutkijan fokus on ollut hallintotieteen ja sosiaali- ja terveysjohtamisen ajankohtaisessa keskustelussa ja haltuun ottamisessa. Mitä enemmän mennään alueelle, jossa viestintä on jonkun muun kuin viestinnän ammattilaisen tehtävä, sitä enemmän käsite epämääraistyy. Tämä vaatii tutkimustyössä itsekuria pysytellä tehdyissä valinnoissa ja rajauksissa. Tarjolla on ollut myös paljon konsulttien kirjoituksia ja blogeja sekä keittokirjamaisia oppaita siitä, miten johtajan tulisi viestiä tai markkinoida. Näitä oppaita on alkanut tulla myös sosiaali- ja terveysjohtamisen tueksi. Kunnallisen johtamisen ja viestinnän yhdistävä tuorein akateeminen tutkimus on keskittynyt lähinnä johtajan vuorovaikutustaitoja koskeviin näkökulmiin (Parkkinen & Haveri & Airaksinen 2017; Paananen 2016; Mikkola ym. 2014; Haveri & Airaksinen & Paananen 2013). Kuntajohtajan viestinnällisissä osaamistarpeissa on kuitenkin tunnistettu erikseen ihmissuhde- ja vuorovaikutustaidot sekä esiintymis- ja viestintätaidot (Parkkinen & Haveri & Airaksinen 2017, 30). Mitä viestintätaidoilla tarkoitetaan ihmissuhde-, vuorovaikutus- ja esiintymistaitojen lisäksi, jää osin epäselväksi. Viestinnän käsitteistö muuttuu ja tulee uudelleen määritellyksi yhteiskunnan muutoksen mukana. Käsitteistön vaihtelevuus ja epämääraisyys voivat pahimmillaan heikentää viestinnän asemaa ja arvostusta johtamisen osaamisalueena.

Kieli ja viestintä ovat muutoksen konteksteja, joissa muutos rakentuu ja tapahtuu todeksi. Optimistille muutos on aina myös mahdollisuus. Tutkimusprosessin aikana olikin iloa havaita, kuinka motivoituneita muutoksiin monet sosiaali- ja terveysjohtajat olivat. Myös pitkään käynnissä ollut maakunta- ja sote-uudistus on suurten kaupunkien sosiaali- ja terveysjohtajille erittäin merkityksellinen yhteisen tekemisen yhdyspinta, jonka ääreltä löytyy varmasti myös merkittäviä jatkotutkimuksen aiheita. Osana muutosta on mahdollista oppia uudenlaisia viestinnällisiä käytäntöjä, joilla voi kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon luottamusta, arvostusta ja mainetta myönteiseen suuntaan. Kuten tästäkin tutkimuksesta ilmenee, ilman myönteistä asennetta oppimista, osallistumista ja verkostoitumista kohtaan on vaikea omaksua uudistumisen ja muutosviestinnän välineitä tai malleja ja rakentaa yhteistä identiteettiä. Sosiaali- ja terveysalaan sisältyy paljon tunteita ja tarinoita, jotka ansaitsevat tulla näkyviksi, jotta ne voidaan kääntää toimialaa vahvistavaksi luottamukseksi ja legitimitteiksi.

Kuten epälineaariseen maailmankuvaan kuuluu, kaikki muutokset eivät perustu järkeen ja suunnitelmiin. Onnistumisesta ja erehdyksestä oppiminen tulee tässä tutkimuk-

sessä hyvin esille. Eräät tutkimuksessa mukana olleet johtajat puhuvat todeksi sen, miten omassa viestinnässä onnistumisen kokemus rohkaisee uusiin viestinnällisiin tekoihin ja samalla laajentaa omaa johtamisen liikkumavaraa varsin dynaamisella tavalla. Väitöskirja edustaa tässä mielessä teoreettisempaa ja pitkäjänteisempää näkemystä kuin pelkistä kokemuksista oppiminen. Itselleni väitöskirjan tekeminen on tarjonnut paljon tekemistä tieteellisen tiedonmuodostuksen epämukavuusalueella, mutta samalla opettanut arvostamaan tutkittua tietoa osana käytännön johtamista. Kehittyminen niin tutkijana kuin johtajanakin vaatii asennetta ja välineitä, joilla voi kriittisesti tarkastella omia ennakkoluulojaan ja kääntää voimavaroiksi ja voitoiksi myös matkan varrelle osuvat vastoinkäymiset. Tutkittu tieto käsillä olevassa muodossa on mahdollisuus laajentaa myös henkilökohtaista ammatillista liikkumavaraa.

## Lähteet

- Abolafia M.Y. (2010): Narrative construction as sensemaking: How a central bank thinks. *Organization Studies* 31(3), 349–367.
- Abrahamsson K. (1974): Samhällskommunikation. Samhälle i utveckling nr. 2. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson M. & Kärreman D. (2000): Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations* 53(9), 1125–1149.
- Airaksinen J. (2009): Hankala hallintouudistus. *Acta Universitatis Tamperensis* 1421. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen J. (2012): Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin? Teoksessa: A. Mykkänen (toim.): Kuntayhtymä pelastaa. *Polemia-sarjan julkaisu* 83. Sastamala. Kunnallisan alan kehittämissäätiö, 20–28.
- Airaksinen J. (2016): Tulevaisuuden kunta ja resilienssi. *Kuntalehti* 10/2016. Ladattu 31.10. 2016 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/kolumnit/tulevaisuuden-kunta-ja-resilienssi/>.
- Airaksinen J. & Tolkki H. & Laine T.K. (2011): Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottajasovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. *Acta* 223. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Alastalo M. (2005): Tutkimushaastattelun historia yhteiskuntatieteissä. Teoksessa: J. Ruusuvuori & L. Tiittula (toim.): Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 57–77.
- Alasuutari P. (2001): Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko A.-V. (2009): Innovaatiot muutoksen lähteinä. Kuntien innovaatiotoiminta muutoksen suuntaajana. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 37(3), 276–295.
- Anttiroiko A.-V. (2017): Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkoston toimintaan. Teoksessa: E. Kestilä-Kekkonen & P.-E. Korvela (toim.): Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. Jyväskylä: SoPhi, 77–109.
- Anttiroiko A.-V. & Haveri A. & Karhu V. & Ryyänen A. & Siitonen P. (toim.) (2003): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. *Kunnallistutkimuksia*. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos.
- Anttiroiko A.-V. & Jokela T. (2002): Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa: A. Ryyänen (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampere: Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitos, 129–151.

- Arnkil T.E. & Heino T. (2014): Pirulliset ongelmat opettavat. Teoksessa: R. Haverinen & M. Kuronen & T. Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vantaa: Vastapaino, 283–300.
- Aven T. (2015): The Concept of Antifragility and its Implications for the Practice of Risk Analysis. *Risk Analysis* 35(3), 476–483.
- Aula P. (toim.) (1999): Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio. Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Helsinki: Loki-kirjat.
- Aula P. (2000): Dynaaminen duo. Organisaation kulttuuri ja viestintä. Teoksessa: P. Aula & S. Hakala S. (toim.): Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään. Helsinki: Loki-kirjat, 27–49.
- Aula P. (2009): Organisaatioiden maineriskit: kontekstina sosiaalinen media. Teoksessa: H. Seeck (toim.): Kriisit ja työyhteisöt – kriisijohtaminen työyhteisöjen tukena. Työ ja ihminen -tutkimusraportti 37. Helsinki: Työterveyslaitos, 57–68.
- Aula P. & Mantere S. (2005): Hyvä yritys. Strateginen maineenhallinta. Helsinki: WSOYPro.
- Auvinen T. (2008): Narratiivinen näkökulma johtajuuteen. Tulkitseva tutkimus tarinajohtamisesta suomalaisen esimiestyön kontekstissa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnan julkaisuja 174.
- Bang H.P. (2003): Governance as Political Communication. Teoksessa: H.P. Bang (toim.): Governance as Social and Political Communication. Manchester: Manchester University Press, 7–23.
- Bauman Z. (1997): Sosiologinen ajattelu. Tampere: Vastapaino.
- Bekkers V. & Dijkstra G. & Edwards A. & Fenger M. (toim.) (2007): Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Cornwall: Ashgate.
- Bergin E. & Rønnestad H. (2005): Different timetables for change: Understanding processes in reorganizations. A qualitative study in a psychiatric sector in Sweden. *Journal of Health Organization and Management* 19(4/5), 355–377.
- Berndtson E. (1992): Poliitiikka tieteenä. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Boje D. (2001): Narrative methods for organizational and communication research. London: Sage Publications.
- Bovaird T. & Löffler, E. (2002): Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences* 68(1), 9–24.
- Brown J. & Ryan C. & Harris A. (2014): How Doctors View and Use Social Media: A National Survey. *Journal of Medical Internet Research* 16(12):e267. DOI: 10.2196/jmir.3589.
- Brunton M.A. & Galloway C. (2016): The role of "organic public relations" in communicating wicked public health issues. *Journal of Communication Management* 20(2), 162–177.
- Bryson J. & Crosby B. & Stone M.M. (2006): The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review* 66(1), 44–55.
- Burr V. (2003): Social Constructionism. London, New York: Routledge.
- Camillus J. (2008): Strategy As a Wicked Problem. *Harvard Business Review* 86(5), 98–106.
- Canel M.-J. & Luoma-aho V. (2018): Public Sector Communication. Closing Gaps between Citizens and Public Organizations. Hoboken: Wiley Blackwell.
- Castellano-Tejedor C. & Blasco-Blasco T. & Pérez-Campdepadrós T. & Capdevila-Ortís L. (2014): Making sense of resilience: A review from the field of paediatric psycho-oncology and a proposal of a model for its study. *Anales de Psicología* 30(3), 865–877.
- Castells M. (2009): Communication Power. Oxford: Oxford University Press.
- Clarkeburn H. & Mustajoki A. (2007): Tutkijan arkipäivän etiikka. Tampere: Vastapaino.

- Claver E. & Llopis J. & Gascó J.L. & Conca F.J. (1999): Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-oriented Culture. *International Journal of Public Sector Management* 12(5), 455–464.
- Cohen J. (2009): *Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays*. Harvard University Press.
- Crosby B.C. & Bryson J.M. (2010): Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly* 21(2), 211–230.
- Czarniawska B. (2004): *Narratives in Social Science Research. Introducing Qualitative Methods*. London: Sage.
- Czarniawska B. (2008): *A Theory of Organizing*. Cornwall: Edward Elgar Publishing.
- Daniels T. & Spiker B. & Papa M. (1997): *Perspectives on organizational communication*. Boston: McGraw Hill.
- Degerlund M. (2015): Lastensuojelun mediavälitteinen julkisuuskuva. Diskurssianalyttinen tutkimus Yleisradion uutissivuston ja Helsingin Sanomien kirjoituksista. Pro gradu. Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Denzin N.K & Lincoln Y.S. (toim.) (2013): *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, New Delhi and London: SAGE.
- Dillon C. (2016): How social media is changing leadership and innovation. *InnovAiT* 9(7), 436–439.
- Drake M. (2009): Terveysviestinnän kipupisteitä. Terveysviestinnän tuottajat ja hankkijat Internetissä. Jyväskylä Studies in Humanities 127. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Dürig U.-M. & Sriramesh K. (2004): Public relations and change management: The case of a multinational company. *Journal of Communication Management* 8(4), 372–383.
- Edelenbos J. & Van Buuren A. & Klijn E.-H. (2013): Connective Capacities of Network Managers. A Comparative Study of Management Styles in Eight Regional Governance Networks. *Public Management Review* 15(1), 131–159.
- Eronen A. & Lehtinen T. & Londén P. & Perälähti A. (2016): Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Vaasa: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Eräsaari R. (1990): Kahdeksan teesiä sosiaalihallinnosta ja julkisuudesta. Teoksessa: R. Eräsaari (toim.): *Sosiaalitoimi imagonaarisessa julkisuudessa*. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita nro 59.
- Eskola J. & Suoranta J. (2000): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Flory M. & Iglesias O. (2010). Once upon a time: the role of rhetoric and narratives in management research and practice. *Journal of Organizational Change Management* 23(2), 113–119.
- Foucault M. (1980): *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Freeman R.E. (1984): *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Freeman R.E. & Harrison J.S. & Wicks A.C. (2007): *Managing for stakeholders: Survival, reputation and success*. New Haven: Yale University Press.
- Gelders D. & Bouckaert G. & van Ruler B. (2007): Communication Management in the Public Sector: Consequences for Public Communication about Policy Intentions. *Government Information Quarterly* 24(2), 326–337.
- Graber D.A. (2003): *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations*. Washington DC: CQ Press.
- Grunig J. (toim.) (1992): *Excellence in Public Relations and Communication Management*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Grönroos C. (2001): *Palvelujen johtaminen ja markkinointi*. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Gwyn R. (2002): *Communicating Health and Illness*. London: Sage.

- Habermas J. (1984): *The Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- Hakala S. (2000): *Julkisen organisaation olosuhteet. Tietoa, valtaa ja yhteisyyttä*. Teoksessa: P. Aula & S. Hakala: *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään*. Helsinki: Lökikirjat, 79–108.
- Hakala S. & Herkman J. & Kantola A. (2012): *Politiikkaa mediayhteiskunnassa*. Media & viestintä 35(2), 2–4.
- Hakari K. (2013a): *Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 41(1), 83–99.
- Hakari K. (2013b): *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Hakari K. & Stenvall J. & Rannisto P.-H. (2013): *Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos: Uuden julkisen hallinnan näkökulma*. Hallinnon tutkimus 32(2), 129–145.
- Halonen T. (2016): *Maineella menestykseen – mainetyö kaupunkiseudun kehittämisen välineenä. Tapaustutkimus maineen ja aluekehityksen yhteydestä kolmella kaupunkiseudulla*. Acta Universitatis Lapponiensis 327. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Hansen K. (2005): *Representative Government and Network Governance – "In need of Co-governance": Lessons from Local decision Making on Public Schools in Denmark*. Scandinavian Political Studies 28(3), 219–237.
- Harisalo R. & Miettinen E. (2010): *Luottamus. Pääomien pääoma*. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri A. & Airaksinen J. & Paananen H. (2013): *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*. Acta 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri A. & Airaksinen J. & Paananen H. (2015): *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Acta 261. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri A. & Anttiroiko A.-V. (2009): *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa: I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.): *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 191–211.
- Haveri A. & Majoinen K. (2009): *Haastava kuntajohtajuus: kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit*. Teoksessa: A. Haveri & K. Majoinen & A. Jäntti (toim.): *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 184–191.
- Heino O. & Anttiroiko A.-V. (2016): *Utility–Customer Communication*. Public Works Management & Policy 21(3), 220–230.
- Helin H. (1991): *Isäntä vai renki? Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen sääntely*. Liikkumavaraprojektin raportti nro 15. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Henik E. (2015): *Understanding whistle-blowing: a set-theoretic approach*. Journal of Business Research 68(2), 442–450.
- Hicks J.M. (2011): *Leader communication styles and organizational health*. Health Care Manager 30(1), 86–91.
- Hiilamo H. (2006): *Tutkimustulosten manipulatiivinen käyttö väestö- ja yksinhuoltajakeskustelussa*. Teoksessa: J. Hallamaa & V. Launis & S. Lörjönen (toim.): *Etiikkaa ihmistieteille*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 318–333.
- Hood C. (2007): *What happens when transparency meets blame avoidance? Public Management Review* 9(2), 191–210.



- Huhtala H. & Hakala S. (2007): Kriisi ja viestintä. Yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Hukka E. (2014): Potilaasta partneriksi – sosiaalinen media haastaa terveydenhuollon. Teoksessa: U. Järvi: Tautinen media. Riika: Duodecim, 104–120.
- Hunter D. J. (1996): The changing roles of health care personnel in health and health care management. *Social Science & Medicine* 43(5), 799–808.
- Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsittely Suomessa (2013). Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistus 2012.
- Hämäläinen H. & Jäppinen T. & Kivisaari S. (2011): Mihin innovaatioita tarvitaan sosiaali- ja terveysalalla? *Yhteiskuntapolitiikka* 76(2), 219–226.
- Hämäläinen V. & Maula H. (2004): Strategiaviestintä. Helsinki: Inforviestintä.
- Härkönen H. & Airaksinen J. (2012): Johtajuuksien rajapinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Kuntoutus* 35(1), 5–20.
- Härkönen H. & Nyholm I. & Haveri A. & Airaksinen J. (2015): Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus* 34(1), 5–26.
- Idänpää-Heikkilä U. (2007): Sopimusohjausohjausmenettelynä sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten yksiköissä ja niiden lääkärien työssä. Vaajakoski: Stakesin tutkimuksia 159.
- Ihalainen R. (2007): Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1234. Tampere: Tampere University Press.
- Iivonen J. & Åberg L. (2009): Viestinnästä julkisuuspolitiikkaan. Julkisen vallan viestintätoimintojen muutos Suomessa. Helsinki: Hallinnon tutkimus 2/2009, 3–25.
- Ikola-Norrbacka R. (2010): Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Ikola-Norrbacka R. & Lähdesmäki K. (2011): New Public Management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa: T. Virtanen & P. Ahonen & A. Syväjärvi & P. Vartiainen & J. Vartola & J. Vuori (toim.): Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne? Tampere: Tampere University Press, 244–272.
- Isotalo A. (2017): Elektiivisen leikkauspotilaan valinnanvapaus julkisessa terveydenhuollossa Suomessa. Turku: Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 447.
- Jablin F.M. & Putnam L.L. (toim.) (2001): *The New Handbook of Organizational Communication. Advances in Theory, Research, and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Jalonen H. (2006): Asian valmistelu kunnallisissa päätöksenteossa kommunikaation näkökulmasta – käsiteanalyttinen tutkimus. Turku: Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 21.
- Jameson D.A. (2001): Narrative discourse and management action. *Journal of Business Communication* 38(4), 476–511.
- Jauho M. (2010): Michel Foucault ja terveyden tutkimus. Teoksessa U. Ashorn & L. Henriksson & J. Lehto & P. Nieminen (toim.): *Yhteiskunta ja terveys. Klassisia teoreettisia näkökulmia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jessop B. (1998): The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. (Governance issue). *International Social Science Journal* 50(1), 29–45.
- Jokinen A. (2014): Onnistumisen tarinoita aikuissosiaalityössä. Teoksessa: R. Haverinen & M. Kuronen & T. Pösö (toim.): *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino, 196–218.
- Juhila K. & Günther K. (2013): Kunnan, järjestöjen ja asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet tilaaja-tuottajamallissa. *Tutkimus asumispalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoista*. Janus 21(4), 298–313.

- Juholin E. (2002): *Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön*. Helsinki: Inforviestintä.
- Juholin E. (2008): *Viestinnän vallankumous. Löydä uusi työyhteisöviestintä*. Juva: WSOY.
- Juuti P. (2002): *Johtamispuhe*. Aavaranta-sarja. Juva: PS-kustannus.
- Juuti P. (2015): *Johda asiakaskokemuksella*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Juuti P. & Lindström K. (1995): *Postmoderni ajattelu ja organisaation syvälinen muutos*. JTO-tutkimuksia sarja 9. Tutkimusraportti 4. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Juuti P. & Virtanen P. (2009): *Organisaatiomuutos*. Keuruu: Otava.
- Jylhäsaari J. (2009): *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?* *Acta Wasaensia* 212. *Hallintotiede* 13. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Jäntti A. (2016): *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. *Acta Universitatis Tamperensis* 2215. Tampere: Tampere University Press.
- Jäppinen T. (2009): *Verkostojohdaminen hallinnan välineenä*. Teoksessa: A. Haveri & K. Majoinen & A. Jäntti (toim.): *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 198–208.
- Järvi U. (2011): *Media terveyden lähteillä. Miten sairaus ja terveys rakentuvat 2000-luvun mediassa*. *Jyväskylä Studies in Humanities* 150. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kalliomaa S. (2009): *Sisäinen markkinointi johtamisena. Tapaustutkimus konepajateollisuuden projektiorganisaatiosta*. *Jyväskylä Studies in Business and Economics* 82. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kantor I. (2007): *Median ja yrityksen vuoropuhelu*. Helsinki: Talentum.
- Karila A. (2014): *Kuntien ja sairaanhoitopiirien jännitteinen suhde – tarvitaanko ikuisuusongelmasta uutta tutkimustietoa?* *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42(2), 222–230.
- Karila A. & Vakkuri J. & Lehto J. (2017): *Budjettiharha julkisessa toimeksiantotaloudessa – esimerkkinä sairaanhoitopiirit*. *Hallinnon tutkimus* 36(1), 36–52.
- Karvonen E. (1999): *Elämää mielikuvayhteiskunnassa: Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Karvonen E. (2014): *Särkynyt auktoriteetti?* Teoksessa: V. Luoma-aho & E. Karvonen (toim.): *Särkymätön viestintä*. Helsinki: Procomma Academic, 78–86.
- Kerkkänen M. & Niiranen V. (2014): *Johtajan liikkumavaran rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Teoksessa: V. Niiranen & J. Joensuu & J. Lamintakanen & M. Kerkkänen (toim.): *Johtajana muutoksissa*. *Acta* 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 57–83.
- Kickert W.J.M. & Klijn E.-H. & Koppenjan J.F.M. (toim.) (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kickert W.J.M. & Koppenjan J.F.M. (1997): *Public Management and Network Management: An Overview*. Teoksessa: W.J.M. Kickert & E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (toim.): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 35–61.
- Kickert W.J.M. (2001): *Public Management of Hybrid Organizations: Governance of Quasi-autonomous Executive Agencies*. *International Public Management Journal* 4/2001, 135–150.
- Kitano M.K. & Lewis R.B. (2005): *Resilience and coping: Implications for gifted children and youth at risk*. *Roeper Review* 27(4), 200–205.
- Kinnunen E. (2004): *Julkisuusperiaatteesta verkostojen viestintään. Tutkimus kolmen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ulkoisesta viestinnästä*. Teoksessa: E. Kinnunen & S. Lähteinen & J. Kurkinen: *Kolme näkökulmaa hyvinvointistrategiseen työhön. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus*. *julkaisusarja* 14. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 2–105.

- Kinnunen, J. (2015): Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Teoksessa: S. Rissanen & J. Lammin-takanen (toim.): Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 165–182.
- Kline K.N. (2003): Popular Media and Health: Images, Effects, and Institutions. Teoksessa: T.L. Thompson & A.M. Dorsey & K.I. Miller & R. Parrott: Handbook of Health Communication. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 557–581.
- Klijn E.-H. & Skelcher C. (2007): Democracy and Governance Networks: Compatible or not? Public Administration 85(3), 587–608.
- Klijn E.-H. & Teisman G.R. (1997): Strategies and Games in Networks. Teoksessa: W.J.M. Kickert E.-H. & Klijn & J.F.M. Koppenjan (toim.): Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. London: Sage, 98–118.
- Koivistoinen M. (2013): Viestinnän merkitys sosiaalijohtajien työssä. Teoksessa: V. Niiranen & M. Hänninen (toim.): Sosiaalitoimen johtajat kunnissa. Acta 234. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 110–122.
- Koivistoinen M. & Pellinen K. (2014): Viestintä osana johtamisosaamista sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa: V. Niiranen & J. Joensuu & J. Lammin-takanen & M. Kerkkänen (toim.): Johtajana muutoksissa. Acta 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 109–120.
- Kooiman J. (2000): Societal governance: Levels, models and orders of social-political interaction. Teoksessa: J. Pierre (toim.): Debating governance: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 133–164.
- Koppenjan J. & Klijn E.-H. (2004): Managing Uncertainties in Networks. London and New York: Routledge.
- Korpela T. (2017): Palvelun merkityksellistäminen sensemaking-näkökulman valossa: Tutkimus sairaalan hoitoprosessista. Tampere: Tampere University Press.
- Koskiahho B. & Nurmi J. & Virtanen P. (1999): Kansalaisen sosiaalipolitiikka. Kansalaisyhteis-kunta ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY.
- Koskinen I. & Alasuutari P. & Peltonen T. (2005): Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Koskiniemi, A. (2016): Autenttisuuden ja kokemusten merkitys johtamisessa. Teoksessa: A. Syvä-järvi & V. Pietiläinen (toim.) (2016): Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press, 63–102.
- Kreps G.L. (1986): Organizational Communication. Theory and Practice. New York: Longman.
- Krippendorf K. (2013): Content Analysis: An Introduction to its Methodology. Thousand Oaks: Sage.
- Kuipers B.S. & Higgs M. & Kickert W. & Tummers L. & Grandia J. & Van Der Voet J. (2014): The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. Public Administration 92(1), 1–20.
- Kuitunen K. (1993): Innovative Behavior and Organizational Slack of a Firm. A Case Study on the Development of Production Technology in a Finnish Clothing Firm. Acta Academiae Oeconomicae Helsingiensis. Series A: 87. Helsinki: The Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Kuopila A. (2007): Tilaja-tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuula A. (2006): Tutkimusetiikka. Tampere: Vastapaino.
- Laakso S. (2009): Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa: I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 44–79.

- Laamanen E. & Ala-Kauhaluoma M. & Nouko-Juvonen S. (2002): Kuntien ja kolmannen sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kokemuksia ja kehittämisajatuksia. Acta 143. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laapotti T. & Mikkola L. (2016): Social interaction in management group meetings: A case study of Finnish hospital. *Journal of Health Organization and Management* 30(4), 613–629.
- Laine M. & Bamberg J. & Jokinen P. (2008): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa: M. Laine & J. Bamberg & P. Jokinen (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9–38.
- Lavento H. (2008): Työyhteisöviestintä Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksessa 2002–2007. Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 8/2008. Helsinki: Helsingin yliopisto, viestinnän tutkimuskeskus.
- Lavento H. & Juholin E. (2009): Hallinnonuudistuksissa vanhat toimintamallit kohtaavat työyhteisön uudet vaatimukset. Teoksessa H. Seeck (toim.): Kriisit ja työyhteisöt – kriisi johtaminen työyhteisöjen tukena. Työ ja ihminen, tutkimusraportti 37. Helsinki: Työterveyslaitos, 69–82.
- Leino H. (2012): Boundary Interaction in Emerging Scenes: Two Participatory Planning Cases from Finland. *Planning Theory & Practice* 13(3), 383–396
- Leinonen J. (2012): ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta 232. Helsinki: Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Leinonen J. & Syväjärvi A. & Korhonen R. & Pruikkonen A. (2016): Kuntajohtajan liikkumavara ja sosiaalinen media osana digitalisoituvaa kuntaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(3), 21–36.
- Lehto J. & Miettinen S. (2012): Johtamisen muutos tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtyneissä kunnissa. Teoksessa: M-L. Junnila & T. Aho & S. Fredriksson & I. Keskimäki & J. Lehto & M. Linna & S. Miettinen & L-K. Tynkkynen: Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tampere: Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 42/2012, 75–88.
- Lemminkäinen H. (2010): Kunta-alan osaajista työyhteisöviestinnän osaajia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(4), 417–440.
- Leeuwis C. & Aarts N. (2011): Rethinking Communication in Innovation Processes: Creating Space for Change in Complex Systems. *The Journal of Agricultural Education and Extension* 17(1), 21–36.
- Lindell J. (2017): Muutosjohtajuuden pirullinen puoli. Acta Wasaensia 375. Sosiaali- ja terveyshallintotiede. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Link A.N. & Siegel D.S. (2007): Innovation, Entrepreneurship and Technological Change. New York: Oxford University Press.
- Linnamaa R. & Sotarauta M. (2000): Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostoista. Sente-julkaisuja 7/2000. Helsinki: Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Luke J.S. (1998): Catalytic Leadership. Strategies for an interconnected world. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Lundström I. (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Acta 277. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Luoma-aho V. (2005): Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations. Jyväskylä: Jyväskylän University Printing House.

- Luoma-aho V. (2006): *Intangibles of Public Organizations. Trust and Reputation*. Teoksessa: V. Luoma-aho & S.-M. Peltola (toim.): *Public Organizations in the Communications Society*. Publications of the Department of Communication no 29. Sofia: University of Jyväskylä.
- Luoma-aho V. (2014): *Särkymätön viestintä*. Teoksessa: V. Luoma-aho & E. Karvonen (toim.): *Särkymätön viestintä*. Helsinki: Procomma Academic, 8–18.
- Luoma-aho V. (2015): *Understanding Stakeholder Engagement: Faith-holders, Hateholders & Fakeholders*. *Research Journal of the Institute for Public Relations* Vol. 2(1). <https://instituteforpr.org/understanding-stakeholder-engagement-faith-holders-hateholders-fakeholders/>.
- Luoma-aho V. & Canel M.-J. (2016): *Public Sector Reputation*. Teoksessa: C. Carroll (toim.): *Sage Encyclopedia of Corporate Reputation*. Sage Publications, 597–600.
- Luoma-aho V. & Karvonen E. (toim.) (2014): *Särkymätön viestintä*. Helsinki: Procomma Academic.
- Luoma-aho V. & Tirkkonen P. & Vos M. (2013): *Monitoring the Issue Arenas of the Swine-flu Discussion*. *Journal of Communication Management* 3/2013, 239–251.
- Luukkonen J. (2018): *Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin: Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymien syntyprosesseista*. Tampere: Tampere University Press.
- Maakunta- ja sote-uudistus (2018), viitattu 29.3.2018. <http://alueuudistus.fi/etusivu>.
- Matikainen J. (2008): *Organisaatio- ja johtamisviestintä verkossa*. Teoksessa: P. Aula (toim.): *Kivi vai katedraali. Organisaatioviestintä teoriasta käytäntöön*. Porvoo: Infor, 151–170.
- McCartney M. (2012): *How much of a social media profile can doctors have?* *British Medical Journal*. <https://doi.org/10.1136/bmj.e440>.
- McGowan B.S. & Wasko M. & Vartabedian B.S. & Miller R.S. & Freiherr D.D. & Abdolrasulnia M. (2012): *Understanding the Factors That Influence the Adoption and Meaningful Use of Social Media by Physicians to Share Medical Information*. *Journal of Medical Internet Research*. <http://www.jmir.org/2012/5/e117/>.
- McMillan E. (2004): *Complexity, Organizations and Change*. London: Routledge.
- McNair B. (2006): *Cultural Chaos. Journalism, News and Power in a Globalised World*. Wiltshire: Routledge.
- Men L. R. (2014): *Internal Reputation Management: The Impact of Authentic Leadership and Transparent Communication*. *Corporate Reputation Review* 17(4), 254–272.
- Men L.R. & Stacks D.W. (2012): *The Impact of Leadership Style and Employee Empowerment on Perceived Organizational Reputation*. *Journal of Communication Management* 2/2013, 171–192.
- Miceli M. P. & Near J. P. (1992): *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. Lexington: Lexington Books.
- Miller J.L. & Craighead C.W. & Karwan K.R (2000): *Service recovery: A Framework and Empirical Investigation*. *Journal of Operations Management* 18(4), 387–400.
- Meri V. (1991): *Sanojen synty. Suomen kielen etymologinen sanakirja*. Helsinki: Gummerus.
- Miettinen S. & Lehto J. (2014): *Tilaaja-tuottaja toimintatapa tehokkuutena, historiana ja trendinä: Toimintatavan käyttöönotto ja kehittäminen kuntaorganisaatioissa*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42(1), 44–60.
- Mikkola L. & Pennanen E. & Valkonen T. & Viitanen E. & Virtanen J.V. & Kokkinen L. & Puolijoki H. (2014): *Vuorovaikutus julkisen sairaalan johtoryhmäkokouksissa: johtoryhmäjäsenten osallistumisen tarkastelua vuorovaikutuksen prosessianalyysin keinoin*. *Hallinnon tutkimus* 33(3), 211–224.

- Moksunen S. (1991): Sosiaalitoimen julkisuustyö ja tiedottaminen. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 8. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Moran M. (2006): Health Policy. Teoksessa: B.G. Peters & J. Pierre (toim.): Handbook of Public Policy. London: Sage, 219–230.
- Morgan G. (2006): Images of Organization. Thousand Oaks: Sage.
- Morse R.S. (2008): Developing Public Leaders in an Age of Collaborative Governance. Teoksessa: R.S. Morse & T.F. Buss (toim.): Innovations in Public Leadership Development. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 60–74.
- Morse R.S. (2010): Integrative Public Leadership: Catalyzing Collaboration to Create Public Value. *The Leadership Quarterly* 21(2), 231–245.
- Mutka U. (1998): Sosiaalityön neljäs käänne. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Mykkänen A. (toim.) (2012): Kuntayhtymä pelastaa. Polemia-sarjan julkaisu 83. Sastamala: Kunnallisanalan kehittämisyhtiö.
- Möra T. (2000): Konsensuksen taakka. Teoksessa: P. Aula & S. Hakala (toim.): Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään. Helsinki: Loki-kirjat, 17–26.
- Möttönen S. (1997): Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen S. (2002): Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa: P. Ruuskanen (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia ja sosiaali- ja terveysaloille. Keuruu: PS-kustannus, 112–135.
- Möttönen S. (2011): Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa: A. Haveri & J. Stenvall & K. Majoinen (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 63–84.
- Möttönen S. & Kettunen P. (2014): Sosiaalipalvelut kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden muutoksessa. Teoksessa: R. Haverinen & M. Kuronen & T. Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vantaa: Vastapaino, 109–124.
- Möttönen S. & Kettunen P. (2015): Kuntien strategiadokumentit. Systemiteoreettista pohdintaa suurten kaupunkien strategioista. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43(2), 126–143.
- Möttönen S. & Niemelä J. (2005): Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: Otava.
- Near J.P. & Micheli M.P. (2016): After the wrongdoing: What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons* 59(1), 105–114.
- Niemi T. & Nietosvuori L. & Virikko H. (2006): Hyvinvointialan viestintä. Helsinki: Edita.
- Nieminen H. (2000): Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa: P. Aula & S. Hakala (toim.): Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään. Helsinki: Loki-kirjat, 109–130.
- Nieminen H. & Pantti M. (2009): Media markkinoilla – johdatus joukkoviestintään ja sen tutkimukseen. Helsinki: Loki-kirjat.
- Niiniluoto, I. (1980): Johdatus tieteenfilosofiaan. Keuruu: Otava.
- Niiranen V. (2016): Uudistuvat verkostot ja yhteistyörakenteet johtamisessa. Teoksessa: A. Syväjärvi & V. Pietiläinen (toim.): Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press, 297–318.
- Niiranen V. & Hänninen M. (toim.) (2013): Sosiaalitoimen johtajat kunnissa. Acta 234. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.



- Niiranen V. & Seppänen-Järvelä R. & Sinkkonen M. & Vartiainen P. (2010): Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Nohria N. & Gulati R. (1996): Is Slack Good or Bad for Innovation? *The Academy of Management Journal* 39(5), 1245–1264.
- Nonaka I. & Takeuchi H. (1995): *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Nyholm I. & Airaksinen J. (2009): Muutoksen monet ulottuvuudet – miten tutkia muutosta kuntakontekstissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37(3), 236–255.
- Nyström M. (2006): Sosiaalityön profilointi. Kuopio: Kuopion yliopiston sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos.
- O'Brien G. (2002): Participation as the key to successful change – a public sector case study. *Leadership & Organization Development Journal* 23(8), 442–455.
- Olkkonen L. & Luoma-aho V. (2015): Broadening the Concept of Expectations in Public Relations. *Journal of Public Relations Research* 27(1), 81–99.
- Paananen H. (2016): Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(2), 7–25.
- Page S. (2010): Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly* 21(12), 246–263.
- Parkkinen J. & Haveri A. & Airaksinen J. (2017): Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeen muutoksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto.
- Parviainen J. (2006): Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa: J. Parviainen (toim.): *Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere: Tampere University Press, 155–187.
- Pedak M. (2010): Kunnan uhrilähtöinen kriisiviestintä: miten kunta auttaa ja viestii yhteisökriisissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(4), 396–416.
- Pedersen D. & Hartley J. (2008): The changing context of public leadership and management. Implications for roles and dynamics. *International Journal of Public Sector Management* 21(4), 327–339.
- Pekkola P. & Pedak M. & Aula P. (2013): Hyvinvointiviestintä. Osallistava sisäinen viestintä kuntaorganisaation työhyvinvointia rakentamassa. Viestinnän tutkimusraportteja 1/2013. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Peltonen T. (2010): Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOYPro.
- Pennanen E. (2018): Hallinnollinen vuorovaikutus sairaalatyöyhteisössä. Jyväskylä Studies in Humanities 340. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Perrott B. E. (2011): Strategic issue management as change catalyst. *Strategy & Leadership* 39(5), 20–29. <https://doi.org/10.1108/10878571111161499>.
- Perttilä K (1999): Terveiden edistäminen kunnan tehtävänä. STAKES tutkimuksia 103. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Peters B.G. & Pierre J. (toim.) (2006): *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Pieczka M. & Roper J. (2015): Governance through communication. *Journal of Public Affairs* 15(2), 127–128.
- Pietiläinen V. & Syväjärvi A. & Salmi I. (2016): Muuttuvien vuorovaikutustilanteiden haaste: Integroiva näkökulma diskursiiviseen johtamiseen. Teoksessa: A. Syväjärvi & V. Pietiläinen (toim.): *Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen*. Tampere: Tampere University Press, 29–62.
- Pikkala S. (1997): Pystynkö vaikuttamaan? Luottamushenkilöt ja viranhaltijat vastaavat. Teoksessa: S. Pikkala: *Kunnat ja päättäjät*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 9. Acta nro 85. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.



- Pikkala S. (2005): Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 54. Acta 176. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pollitt C. (1990): *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press.
- Poutanen P. & Soliman W. & Stähle P. (2016): The complexity of innovation: an assessment and review of the complexity perspective. *European Journal of Innovation Management* 19(2), 189–213.
- Poutanen P. & Siira K. & Aula P. (2016): Complexity and Organizational Communication: A Quest for Common Ground. *Human Resource Development Review* 15(2), 182–207.
- Proctor T. & Doukakis I. (2003): Change management: The role of internal communication and employee development. *Corporate Communications: An International Journal* 8(4), 268–277.
- Purhonen P. (2011): Kollaboratiivisen vuorovaikutuksen karikoita pk-yritysten kansainvälistymisessä. Prologi: Puheviestinnän vuosikirja 2011, 25–43.
- Puusa A. & Mönkkönen K. & Hytti U. (2014): Narratiivisuus organisaatiotarinan rakentamisessa. *Hallinnon tutkimus* 33(2), 112–120.
- Raatikainen P. (2006): Voiko ihmistiede olla arvovapaata? Teoksessa: J. Hallamaa & V. Launis & S. Lötjönen (toim.): *Etiikkaa ihmistieteille*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 93–107.
- Raisio H. (2009a): Health Care Reform Planners and Wicked Problems. *Journal of Health Organization and Management* 23(5), 477–493.
- Raisio H. (2009b): Pirulliset ongelmat terveydenhuollossa – esimerkkinä Kansallinen terveyshanke ja hoitotakuu-uudistus. Teoksessa: J. Vakkuri: *Paras mahdollinen julkishallinto. Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 73–91.
- Raisio H. (2010): Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation. *Acta Wasaensia* 228. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Reichard C. (2006): Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. *International Review of Administrative Sciences* 72(4), 473–492.
- Rhodes (2000): *Understanding Governance*. Teoksessa: J. Pierre (toim.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes C. & Brown A.D. (2005): Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews* 7(3), 167–188.
- Rosenau J. N. (2000): Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space. Teoksessa: J. Pierre (toim.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 167–200.
- Rouhiainen-Neunhäuserer M. (2009): Johtajan vuorovaikutusosaaminen ja sen kehittyminen. Johtamisen viestintähaasteet tietoperustaisessa organisaatiossa. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ruostetsaari I. (2003): *Valta muutoksessa*. Vantaa: WSOY.
- Ruostetsaari I. & Holttinen J. (2001): Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 29. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Ryynänen A. (2004): Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 44. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

- Ryynänen A. & Uoti A. (2009): Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa: I. Karppi & L-M. Sinervo (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 212–236.
- Salminen A. (2011): Mitä on hallintotiede – tieteenalan identiteetin rakentaminen. Teoksessa T. Virtanen & P. Ahonen & A. Syväjärvi & P. Vartiainen & J. Vartola & J. Vuori (toim.): Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne? Tampere: Tampere University Press, 305–323.
- Schein E.H. (2004a): Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoja ja luuloja kulttuurimuutoksesta. Tampere: Laatu keskus.
- Schein E.H. (2004b): Organizational Culture and Leadership. 3. painos. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schreier M. (2014): Qualitative Content Analysis. Teoksessa: U. Flick (toim.): The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis. London: Sage, 170–184.
- Seeck H. & Lavento H. (2008): Nokian vesikriisin johtoryhmätyöskentely: jälkibyrokraattisen toimintamallin anti. Teoksessa: H. Seeck (toim.): Kriisit ja työyhteisöt – kriisijohtaminen työyhteisöjen tukena. Työ ja ihminen, tutkimusraportti 37. Helsinki: Työterveyslaitos, 34–56.
- Sihvonen M. (2006): Neuvottelujen kautta toimeenpanoon: Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampere: Tampere University Press.
- Sinkkonen-Tolppi M. & Niiranen V. (2006): Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa. Voimavarojen johtaminen ja tuloksellisuushaasteet kuntien sosiaalitoimessa. Kuopio: Kuopion yliopisto, Minna Canth -instituutti.
- Sipilä A. (2011): Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet – Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 28. Joensuu: Publications of the University Eastern Finland.
- Sloan P. & Oliver D. (2013): Building Trust in Multi-stakeholder Partnerships: Critical Emotional Incidents and Practices of Engagement. *Organization Studies* 34(12), 1835–1868.
- Sloterdijk P. (2011): Spheres. Volume I: Bubbles. Microspherology. Los Angeles: Semiotext(e).
- Stacey R. (1996): Strategic Management & Organizational Dynamics. 2. painos. London: Pitman Publishing.
- Stenvall J. & Airaksinen J. (2009): Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palvelu-innovaatiot. Acta nro 211. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall J. & Syväjärvi A. & Vakkala H. (2008): ”Kun romppeet ovat paikoillaan”: Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall J. & Virtanen P. (2012): Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen: Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.
- Strandman K. (2009): ”Se vain ilmestyi” – Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Acta Universitatis Lappeensis 168. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Stoker G. (2000): Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Teoksessa: J. Pierre (toim.): Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 91–109.
- Stoker G. (2011): Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration* 89(1), 15–31.
- Sullivan H. & Williams P. (2012): Whose kettle? *Journal of Health Organization and Management* 26(6), 697–712.

- Syrjälä L. & Estola E. & Uitto M. & Kaunisto S.-L. (2006): Kertomuksen tutkijan eettisiä haasteita. Teoksessa: J. Hallamaa & V. Launis & S. Lötjönen (toim.): Etiikkaa ihmistieteille. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 181–202.
- Syväjärvi A. & Pietiläinen V. (toim.) (2016): Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press.
- Särkelä R. (2016): Järjestöt julkisen kumppanuudesta markkinoiden puristukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajina vuosina 1990–2020. Helsinki: Ensi- ja turvakotien liitto.
- Sørensen E. & Torfing J. (2009): Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87(2), 234–258.
- Takala T. (2013): Tutkimuksia karismasta eri konteksteissaan. Rovaniemi: Lapin yliopisto-kustannus.
- Taleb N. (2007): Musta Joutsen – Erittäin epätodennäköisen vaikutus. Helsinki: Terra Cognita.
- Taleb N. (2012): Antifragile: Things That Gain from Disorder. New York: Random House.
- Tench R. & Verčič D. & Zerfass A. & Moreno A. & Verhoeven P. (2017): Communication Excellence. How to Develop, Manage and Lead Exceptional Communications. Cham: Palgrave MacMillan.
- Tench R. & Moreno A. (2015): Mapping Communication Management Competencies for European Practitioners. *Journal of Communication Management* 19(1), 39–61.
- Thomas J.C. (2013): Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review* 73(6), 786–796.
- Tiitinen L. (2018): The Power of Silence: Silencing as a Method of Preventing Whistleblowing. *European Journal of Social Work*. DOI: 10.1080/13691457.2018.1460323.
- Tiitinen L. & Kauppi A. (2014): Viisi vaientamisen tapaa – sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen käytännöt. *Oikeus* 43(2), 125–146.
- Tiitinen L. & Silén M. (2016): Sosiaalialan epäkohdat ja niiden käsittely – kyselyraportti. Talentia. Ladattu 4.6.2017 osoitteesta [www.luc.fi](http://www.luc.fi).
- Tiittula P. (1994): Farewell to Bureaucracy: Technical Research Centre of Finland as a Pathfinder in Management Change. *Acta Academiae Oeconomicae Helsinkiensis. Series A:95*. Helsinki: The Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Torkkola S. (2008): Sairas juttu. Tutkimus terveysjournalismin teoriasta ja sanomalehden sairaalasta. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tourish D. & Robson P. (2003): Critical Upward Feedback in Organisations: Processes, Problems and Implications for Communication Management. *Journal of Communication Management* 8(2), 150–167.
- Tuomi J. & Sarajärvi A. (2002): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuorila H. (2016): Potilaan valinnanvapaus julkisessa terveydenhuollossa. Valinnanvapautta tukeva tiedottaminen julkisissa terveydenhuoltopalveluissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2016. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2016/kkv-selvityksia-3-2016-potilaan-valinnanvapaus-julkisessa-terveydenhuollossa-osa-2.pdf>.
- Tuurnas S. (2016): The Professional Side of Co-Production. *Acta Universitatis Tamperensis* 2163. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Tuurnas S. & Stenvall J. & Rannisto P.-H. & Harisalo R. & Hakari K. (2014): Coordinating co-production in complex network settings. *European Journal of Social Work* 18(3), 370–382.

- Tynkkynen L.-K. & Lehto J. (2009): An analysis of ophthalmology services in Finland - has the time come for a Public-Private Partnership? Health research policy and systems 7(1). <https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-24>.
- Uusikylä K. (1994): Lahjakkaiden kasvatus. Porvoo: WSOY.
- Vakkala H. (2012): Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Acta 238. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valkonen T. (2003): Puheviestintätaitojen arviointi. Näkökulmia esiintymis- ja ryhmätaitoihin. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Vartiainen P. & Raisio H. (2011): Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa: T. Virtanen & P. Ahonen & A. Syväjärvi & P. Vartiainen & J. Vartola & J. Vuori (toim.): Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne? Tampere: Tampere University Press, 388–411.
- Vartiainen P. & Raisio H. & Lundström N. (2016): Kompleksisuuden johtaminen – kohti uutta ymmärrystä. Teoksessa: A. Syväjärvi & V. Pietiläinen (toim.): Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Tampere: Tampere University Press, 227–267.
- Vartola J. (2009): Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 13–43.
- Vesa J. & Kananen J. (2014): Kolmikantaisten valmisteluryhmien julkisuussäännöt: tapaustutkimus Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta. Media & viestintä 37(4), 3–21.
- Viitanen E. & Kokkinen L. & Konu A. & Simonen O. & Virtanen J.V. & Lehto J. (2007): Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Virtanen J. (2014): Johtajana sairaalassa. Johtajan toimintakenttä julkisessa erikoissairaalassa keskijohtoon ja ylimpään johtoon kuuluvien lääkäri- ja hoitajataustaisten johtajien näkökulmasta. Väitöskirja. Kauppätieteet. Turun kauppakorkeakoulu. Sarja A–2:2010. Turku: Uniprint.
- Virtanen M. (2007): Salainen sektori paisuu. Ladattu 6.3.2007 osoitteesta [www.yle.fi/aihe/artikkeli/2007/03/06/salainen-sektori-paisuu](http://www.yle.fi/aihe/artikkeli/2007/03/06/salainen-sektori-paisuu).
- Virtanen P. & Stenvall J. (2010): Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma.
- Virtanen P. & Stenvall J. (2014): Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Virtanen T. & Ahonen P. & Syväjärvi A. & Vartiainen P. & Vartola J. & Vuori J. (toim.) (2011): Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne? Tampere: Tampere University Press.
- Voima P. (2000): Internal relationship management. Broadening the scope of internal marketing. Teoksessa: R.J. Varey & B.R. Lewis (toim.): Internal Marketing: Directions for Management. London: Routledge, 238–253.
- Vuori J. (2012): Dialoginen viestintä johtamisessa. Teoksessa: S. Rissanen & J. Lammintakanen (toim.): Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Väkevä L. (1999): Hermeneutiikka tieteellisenä lähestymistapana. Ladattu 21.10.2017 osoitteesta <http://www.wedu oulu.fi/muko/lvakeva/Lisuri/HERMENEU.HTM>.
- Waddington K. & Fletcher C. (2005): Gossip and emotion in nursing and health-care organizations. Journal of Health Organization and Management 19(4/5), 378–394.
- Weber M. (1958): The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. New York: Scribners.
- Weber M. (1978): Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press.
- Wiio O. A. (1977): Viestinnän perusteet. Espoo: Weilin Göös.
- Williams P. (2002): The competent boundary spanner. Public Administration 80(1), 103–124.

Williamson I. O. & King J. E. & Lepak D. & Sarma A. (2010): Firm Reputation, Recruitment Web Sites, and Attracting Applicants. *Human Resource Management* 49(4), 669–687.

Åberg L. (2000): Viestinnän johtaminen. Helsinki: Inforviestintä.

Åberg L. (2006): Johtamisviestintää! Esimiehen ja asiantuntijan viestintäkirja. Helsinki: Inforviestintä.

## Dokumenttiaineiston lähteet

### **Hämeenlinnan kaupunki**

Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 2015. Hämeenlinnan kaupunki 2015.

Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten ja elämänlaatupalvelujen toimintasääntö 2014. Hämeenlinnan kaupunki 2014.

Hämeenlinnan kaupungin terveyden ja toimintakyvyn edistämisen sekä ikäihmisten palvelujen toimintasääntö 2015. Hämeenlinnan kaupunki 2015.

Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2015 ja toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2017. Hämeenlinnan kaupunki 2014.

Hämeenlinnan kaupungin viestintästrategia 2005–2010. Hämeenlinnan kaupunki. Hämeenlinnan kaupunki 2005.

Hämeenlinnan kaupunkistrategia 2014–2020. Hämeenlinnan kaupunki 2013.

Tilaaaja–tuottaja-palvelusopimus vuodelle 2015: Ikäihmisten hoito ja hoiva. Hämeenlinnan kaupunki 2014.

Tilaaaja–tuottaja-palvelusopimus vuodelle 2015: Sosiaalisen tuen palvelut. Hämeenlinnan kaupunki 2014.

Tilaaaja–tuottaja-palvelusopimus vuodelle 2015: Vammaispalvelut. Hämeenlinnan kaupunki 2014.

Viestinnän käsikirja. Hämeenlinnan kaupunki 2004.

### **Lahden kaupunki:**

Hallintosääntö. Lahden kaupunki 2015.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Lahti-konsernissa. Lahden kaupunki 2015.

Lahden kaupungin strategia 2025. Lahden kaupunki 2013.

Lahden kaupungin viestinnän linjaukset. Power point -esitys 2015.

Rakennamme uutta Lahtea. Talousarvio 2015 ja talous- ja toimintasuunnitelma 2015–2017. Lahden kaupunki 2014.

Sote 2015 Toimenpidesuunnitelma. Lahden kaupunki 2012.

Viestinnän periaatteet. Lahden kaupunki 2008.

### **Seinäjoen kaupunki:**

Hallintosääntö. Seinäjoen kaupunki 2014.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa. Seinäjoen kaupunki. (ei päivätty)

Seinäjoen kaupunkistrategia 2013–2020. Seinäjoen kaupunki 2013.

Sosiaali- ja terveyskeskuksen johtosääntö. Seinäjoen kaupunki. (ei päivätty)

Sosiaali- ja terveyskeskuksen toimintasääntö. Seinäjoen kaupunki 2015.

Talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2016–2018. Seinäjoen kaupunki 2014.

Viestinnän linjaukset 2014–2016. Seinäjoen kaupunki 2014.

**Tampereen kaupunki:**

Avopalvelujen toimintasääntö 2015. Tampereen kaupunki.

Hyvinvointipalvelujen johtosääntö. Tampereen kaupunki 2014.

Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2016.

Kotihoito ja asumispalvelut -tuotantoalueen toimintasääntö. Tampereen kaupunki 2015.

Sairaala- ja kuntoutuspalvelujen toiminta-alueen hallintosääntö. Tampereen kaupunki 2015.

Talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015–2017. Tampereen kaupunki 2014.

Tampereen kaupungin hallintosääntö 2014.

Tilaajaryhmän toimintasääntö. Tampereen kaupunki 2014.

Viestintäohje. Tampereen kaupunki 2013.

Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025. Tampereen kaupunki 2013.

# Liitteet

## Liite 1

### Haastateltaville lähetetty kirje

#### Hyvä sosiaali- ja terveydenhuollon johtaja

Kaupunkinne on tutkimuskohteena Tampereen yliopiston johtamiskorkeakouluun tekeillä olevassa väitöskirjatutkimuksessani, joka käsittelee sosiaali- ja terveysjohtamista. Hallintotieteellisessä kuntajohtamisen alueelle sijoittuvassa tutkimuksessani tarkastellaan organisaatioviestintää sosiaali- ja terveystoimen johtamisen rajapinnoilla erilaisten sidosryhmien kanssa. Tutkin johtamista erityisesti uuden julkisen hallinnan näkökulmasta nykyisessä kompleksisessä toimintaympäristössä.

Teillä on sosiaali- ja terveysjohtajana tärkeää tietoa tutkittavasta ilmiöstä, joten olen valinnut Teidät tutkimusaineistoani varten haastateltavien joukkoon. Tulen seuraavien viikkojen aikana ottamaan Teihin yhteyttä varatakseni Teiltä aikaa haastattelua varten. Aikaa tulisi varata **noin kaksi tuntia marras-joulukuun aikana**. Haastattelun avulla tuette tutkimuksen tekemistä ja autatte mahdollisesti myös löytämään ilmiöitä, joiden avulla sosiaali- ja terveysalan johtamista voidaan kehittää sosiaali- ja terveysalan muuttuvassa ympäristössä.

Voitte myös itse ehdottaa tapaamisaikaa tämän viestin perusteella sähköpostitse.

Tutkimus on laadullinen. Tutkimusaineisto muodostuu tutkimuskuntien viestintää linjaavista asiakirjoista sekä sosiaali- ja terveystoimen johtavien viranhaltijoiden teemahaastatteluista. Haastattelujen analysoinnissa tullaan käyttämään narratiivista analyysitapaa.

Tutkimuksen ohjaajina toimivat yliopistonlehtori HTT Jenni Airaksinen sekä professori HTT Arto Haveri. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuonna 2017.

Vastaan mielelläni mahdollisiin kysymyksiinne.

31.10.2014

Elina Kinnunen  
YTM, TtM, jatko-opiskelija  
Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
puh. 050 5292003  
elina.kinnunen@hotmail.com



## Liite 2

### Haastattelun teemat

Taustakysymykset: asema organisaatiossa, työhistoria, koulutus (johtaminen, viestintä)

”Lämmittelykysymys”: Mitä sosiaali- ja terveysjohtaminen mielestäsi on, mistä se koostuu

#### A Johtamistyö rajapintojen kanssa

Miten kuvailisit omaa johtamistyötäsi

- henkilöstön kanssa
- kunnan yleisjohton kanssa
- poliittisten päättäjien kanssa
- paikallisten muiden julkisyhteisöjen (kunnat, kuntayhtymät) kanssa
- paikallisten järjestöjen ja yritysten kanssa
- muiden viranomaisten ja valtion laitosten kanssa
- median kanssa

Onko johtamistavassasi tai periaatteissasi isoja eroja näiden ryhmien välillä

Ovatko jotkut ryhmät esim. helppoja tai ennalta arvaamattomia/epäluotettavia/vaikeasti hallittavia

Onko johtamisessa onnistuminen tärkeämpää joidenkin em. ryhmien kanssa kuin joidenkin toisten

#### B Esimerkkitarina

Kertoisitko jonkun

- onnistuneen esimerkin johtamisestasi em. ryhmien kanssa
- epäonnistuneen esimerkin johtamisestasi em. ryhmien kanssa

Miksi johtaminen esimerkkitapauksessasi onnistui tai epäonnistui

Mikä rooli viestinnällä mielestäsi oli onnistumisessa tai epäonnistumisessa

#### C Muutos

Onko johtaminen (em. ryhmien kanssa) jollain tavalla muuttunut viime vuosina

Miten asioiden ja yhteiskunnan monimutkaisuus (kompleksisuus) näkyy nykyään työssäsi

Millaisena näet sosiaali- ja terveysjohtamisen tulevaisuuden

Tarvitsisitko jotakin uudenlaista tukea tai osaamista, jotta johtaminen olisi helpompaa

Mikä rooli viestinnällä olisi onnistuneessa johtamistyössä





